

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Начело поделе власти у октроисаним уставима  
Краљевине Србије из 1901. и Краљевине  
Југославије из 1931. године  
(мастер рад)**

Ментор

Проф. др Небојша Ранђеловић

Студент

Владимир Вељковић

Број индекса 046/15

Ниш, 2017.

## САДРЖАЈ

Увод.....	3
<b>1. Политика краља Александра Обреновића.....</b>	<b>6</b>
1.1. Србија након абдикације краља Милана Обреновића 1889. године.....	6
1.2. Први државни удар – Александар Обреновић ступа на политичку сцену.....	8
1.3. Други државни удар краља Александра.....	9
1.4. Преговори краља са странкама и пут ка октроисаном уставу.....	11
1.5. Израда Устава од 6. априла 1901. Године.....	13
1.6. Сенат – главна карактеристика Устава из 1901. године.....	14
<b>2. Начело поделе власти у Уставу из 1901. године.....</b>	<b>16</b>
2.1. Извршна власт – Краљ и Влада.....	17
2.2. Законодавна власт – Краљ и Народно представништво.....	21
2.3. Судска власт.....	24
<b>3. Политички живот у Краљевини СХС 1921-1929. године.....</b>	<b>26</b>
3.1. Настанак Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.....	26
3.2. Увођење диктатуре краља Александра Карађорђевића.....	29
3.3. Правни темељи диктатуре.....	31
3.4. Неке карактеристике диктатуре.....	34
<b>4. Начело поделе власти у Уставу из 1931. године.....</b>	<b>36</b>
4.1. Извршна власт – Краљ и Влада.....	38
4.2. Законодавна власт – Краљ и Народно представништво.....	42
4.3. Судска власт.....	48
<b>5. Закључак о начелу поделе власти у уставима из 1901. и 1931. године.....</b>	<b>51</b>
Литература.....	59
Сажетак.....	61
Биографија.....	61

## Увод

Иако су донети у различитим историјским околностима, устави Краљевине Србије од 1901. и Краљевине Југославије од 1931. имају неколико заједничких карактеристика. Оба устава донели су владари који су својом политиком изашли из оквира уставности, успостављајући неку врсту апсолутне власти. Октроисаном Уставу из 1901. претходила је лична власт краља Александра Обреновића уведена низом државних удара почев од 1893. године, док је октроисаном Уставу из 1931. претходила двогодишња диктатура (1929-1931) краља Александра Карађорђевића. Оба устава донета су указом од стране Краља, без учешћа уставотворне скупштине. Оба устава имала су дводомно Народно представништво, састављено од Народне скупштине и Сената. Оба су устава предвидела један број чланова горњег дома (сенатора) које поставља Краљ, са циљем да се додатно оснажи монархов утицај на доношење закона. Најзад, решења Априлског устава од 6. априла 1901. и Септембарског устава од 3. септембра 1931. нису имала за циљ увођење парламентаризма и слабљење ингеренција власти Краља, већ јачање монархије. Устави су, дакле, били далеко од начела да Краљ влада, али не управља државом.

У историографији су изрицане различите, а понекад и опречне оцене у вези са овим уставима. Априлски устав је настао комбинацијом напредњачких уставних нацрта из 1883. и 1896. и Устава од 1888. године. Али ако би га посматрали у европским оквирима, као што је то урадио Драгољуб М. Поповић, ван извора надахнућа његових твораца, „онда изгледа да је постигнут исход који би највише одговарао францускоме обрасцу орлеанскога парламентаризма.“<sup>1</sup> Разлика између Устава од 1901. краља Александра Обреновића и француског Устава из 1830. године на који се заклео краљ Луј Филип I Орлеански – назван „краљем Француза“ – је у томе што француски устав није био октроисан. Али постоје и сличности. Оба су устава имала дводомни парламент, са доживотним члановима горњег дома и изборни цензус. Политичка констелација створена овим уставима је била још сличнија. Луј Филип није имао намеру да се придржава устава, већ је хтео да сам поставља министре и ствара послушну парламентарну већину, баш ако и српски краљ. У Француској су у то време постојале две непомирљиве политичке странке,

---

<sup>1</sup> Д. М. Поповић, *Упоредни поглед на српске уставе*, у *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, стр. 45.

легитимисти и републиканци, слично као и напредњаци и радикали у Србији (натерани касније на компромис од стране краља).

Када су у питању уставни на Балкану донети током 19. века, историчар Димитрије Ђорђевић одређује три историјска периода у њиховом развоју или три типа устава: 1. уставни из револуционарног раздобља који су завели владу олигархије или апсолутне монархије; 2. уставни органичене монархије и 3. уставни ограничене демократије.<sup>2</sup> Устав од 1901. године Ђорђевић смешта у уставе ограничене демократије: „Краљ је задржао потпуну контролу власти преко наменованих чланова Сената и преко постављених чланова Државног савета. Међутим, Скупштина је повратила права дата ранијим Уставом 1888. године.“<sup>3</sup> Иако је устав фактички донет почетком 20. века, могло би се наћи још аргумената у прилог тезе о ограниченој демократији у Априлском уставу. Поред већ цитиране оцене у вези са парламентаризмом, може се додати и то да је Устав фактички сузио бирачко тело, тако што је повећао порески цензус у односу на Устав од 1888. за право на избор посланика Народне скупштине, и одредио још виши цензус који је био потребан за бирање сенатора. Не задржавајући се овде на даљим анализама, треба рећи још и то да је Априлски устав донет од стране краља Александра Обреновића у циљу смањења нивоа парламентаризма у Србији, достигнутог претходним Уставом од 1888. године. У том смислу, поред већ изнете оцене о *орлеанском парламентаризму*, Уставу из 1901. можемо додати још и то да је *устав ограничене демократије*.

Али мишљења у науци су подељена по питању парламентаризма у уставним решењима из 1901. године. Постоји оцена да Априлски устав „није омогућио увођење парламентаризма у Србији“ (Љубомирка Кркљуш), као и да „у укупности решења и узајамној вези прописа, по уставу се парламентарни режим подразумева“ (Мирјана Стефановски). Проучавање парламентаризма је практично недовојиво од питања поделе власти, тако да ћемо се у овом раду бавити и једним и другим проблемом.

У вези са Уставом из 1931. године, сажет закључак о подели власти у решењима устава дала је правна историчарка Љубомирка Кркљуш: „Иако је Устав озаконио поделу власти на законодавну, извршну и судску, краљу је обезбеђено далеко највише овлашћења

---

<sup>2</sup> Д. Ђорђевић, *Огледи из новије балканске историје*, Београд 1989, стр. 105.

<sup>3</sup> Д. Ђорђевић, *Ibid*, стр. 127.

у свим трима функцијама власти.“<sup>4</sup> Ако би на основу наведене оцене отишли корак даље, могли би рећи да је Септембарски устав увео *недемократско јединство власти*. Суштина овог начела је у томе да постоје такви односи између законодавне, извршне и судске власти у којима „постоји очигледна надмоћ једног органа у односу на друге органе у вршењу функција власти.“<sup>5</sup> Јединство власти може постојати или када скупштина има премоћ у подели власти и тада говоримо о демократском јединству власти; или када је има извршна власт, и тада кажемо да је у питању недемократско јединство власти. Међутим, и решењима претходног Видовданског устава је успостављена јака уставна монархија, тако да не би требало брзоплето пристати на наведену оцену. Зато ћемо у овом раду испитати и примену начела поделе власти у Септембарском уставу, и утврдити под којим би условима могли говорити о недемократском јединству власти у његовим одредбама.

Рано је међу правницима било покренуто и питање о парламентаризму у Уставу из 1931. године. Лаза М. Костић, систематични коментатор овог устава, је сматрао да парламентаризам постоји у духу Септембарског устава, иако је изостављен из слова устава. Зато је било неопходно да се обради и питање о постојању или непостојању парламентаризма у октроисаном уставу краља Александра Карађорђевића.

Основно начело од којег смо пошли у овом мастер раду је то да у историји уставности поделу или јединство власти не налазимо у апсолутно чистим облицима „већ у политичкој организацији сваке државе има и једног и другог, а да ли ће се сматрати да је уређење неке државе изведено на темељу једног или другог начела зависиће од елемената који у њима преовлађују.“<sup>6</sup> У наредним поглављима биће речи о томе на који је начин спроведено начело поделе власти у Уставу Краљевине Србије од 1901. и Краљевине Југославије од 1931. године и који елементи у њиховим одредбама преовлађују.

---

<sup>4</sup> Љ. Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Нови Сад 2002, стр. 522.

<sup>5</sup> Д. М. Стојановић, *Уставно право*, књига II, Ниш 2009, стр. 141.

<sup>6</sup> D. Bataveljić, *Načelo podele vlasti od antičkog polisa do modernih država*, Beograd 1999, str. 12.

## I Политика краља Александра Обреновића

### 1.1. Србија након абдикације краља Милана Обреновића 1889. године

Велика народна скупштина Краљевине Србије усвојила је 22. децембра (2. јануара) 1888. нови Устав, којим је уведен парламентарни систем. „Белгијски устав од 1831. служио је као непосредни модел по коме је рађен Устав Краљевине Србије из 1888. године. Сам највиши правни акт Белгије сматрао се за најчистији облик парламентарног система у Европи. Мада српски устав није отворено прогласио сувереност народа, он је потпуно ограничио власт Краља.“<sup>7</sup> Израда устава према европским узорима карактеристична је за све балканске државе тог времена (али су постојали и неки локални предуслови за развој представничког система у виду традиционалних народних скупштина, на којима се саветовало и одлучивало).<sup>8</sup>

Краљ Милан је својевољно сишао са власти 22. фебруара (6. марта) 1889, само два месеца након усвајања новог устава. Разлог за абдикацију краља Милана био је у следећем. Краљ је сматрао да је нови српски устав добар, али да не одговара приликама и нивоу политичке свести у Србији (пре свега радикала). Према краљевој процени, политички незрело српско друштво би ново уставноправно стање брзо довело до апсурда. „Само на тај начин би релевантни политички фактори могли да увиде да Србија још увек није зрела за такав устав. Ту се, по тумачењу неких аутора, крила краљева намера да дође до укидања Устава због неодрживости уставног стања, после чега би се он, на овај или

---

<sup>7</sup> М. Ст. Протић, *Радикали у Србији – идеје и покрет – 1881-1903*, Београд 1990, стр. 79.

<sup>8</sup> „In every case, the governments came to be based on constitutions drawn after Western models. However, the extent of this outside influence can be overstated. Certainly, the form and language of European liberalism was used, but the Balkan societies did have precedents for representative institutions. The interests of the nobility and the notables had been defended in the councils of the medieval kingdoms; the divans in the Principalities had the same function. Peasant participation in administration during the Ottoman period was perhaps even more significant. The role of the communities has been discussed; their heads of peasant families had a major role in deciding local affairs. The institution of the *skupština* in Serbia, where the men of a region met to discuss major problems, played an important part in the evolution of the Serbian political system. Similar customs existed in primitive areas such as Montenegro.“ Barbara Jelavich, *History of the Balkans*, vol. I, Cambridge University Press, New York 1983, str. 379.

онај начин, вратио на власт.<sup>9</sup> Даљи политички догађаји ће показати да је политика у Србији заиста и постала апсурдна, али не из разлога које је краљ Милан имао на уму.

Малолетном краљу Александру Милан ће одредити намеснике у складу са чланом 70. Устава, који су требали „вршити краљевску власт до краљевог пунолетства.“<sup>10</sup> Намесништво су чинили Јован Ристић, генерал Коста Протић и генерал Јован Белимарковић. Нову владу су, на позив Намесништва, формирали радикали. На чело Радикалне странке дошао је Никола Пашић, који се након Миланове абдикације тријумфално вратио у земљу. На наредним парламентарним изборима Народна радикална странка утврдила је своју власт, освојивши „огромну већину“ у Народној скупштини. Од укупног броја посланика, седам осмина били су радикали. Радикалска влада трајаће три ипо године. За то време „радикали су донели низ закона, којима су, у складу са уставним одредбама, била регулисана питања унутрашње политике, привреде, финансија, просвете, војске и црквених послова.“<sup>11</sup> Донетим законима „успостављена је супрематија законодавне власти над управном“<sup>12</sup>, а радикалске владе су се „насупротив Милановим очекивањима, показале способним да компетентно воде државне послове.“<sup>13</sup> У спољној политици поправљени су односи са Русијом – чак је и краљ Александар посетио руског цара – али су зато односи са Аустроугарском и Бугарском били затегнути.

До разлаза између Намесништва и радикалске владе дошло је након смрти намесника Косте Протића. Радикали су желели да на Протићево место поставе свог човека, али су се друга двојица намесника томе противила. Радикали се одлучују да изврше притисак на окрњено Намесништво и због тога влада, на челу са Николом Пашићем, подноси оставку. Међутим, Ристић и Белимарковић су „не поштујући принцип парламентаризма, формирање владе поверили либералу Јовану Авакумовићу.“<sup>14</sup> Иако су либерали држали власт у својим рукама: „На изборима 1893. године је и поред притиска власти и изборних злоупотреба, па чак и проливања крви у неким местима, опозиција

---

<sup>9</sup> Н. Ранђеловић, *Историја права II – основи српске историје права*, Ниш 2008, стр. 121.

<sup>10</sup> Н. Ранђеловић, *Ibid*

<sup>11</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 310.

<sup>12</sup> Д. Јевтић, *Устав од 1901. године*, у Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903, зборник САНУ, Београд 1988, стр. 161.

<sup>13</sup> Д. Т. Батаковић, М. Ст. Протић, Н. Самарцић, А. Фотић, *Нова историја српског народа*, Београд 2007, стр. 183.

<sup>14</sup> Н. Ранђеловић, *Ibid*

добила око половину посланика.<sup>15</sup> Скупштина се састала 25. марта, али ју је радикалска опозиција напустила. Намесништво и влада нашли су се у тешком положају. „Криза је решена државним ударом краља Александра 1. априла 1893. године, којим се он прогласио пунолетним.“<sup>16</sup> Удар је извршен уз помоћ војске, на наговор бившег краља Милана, и биће први у низу државних удара и узурпације власти од стране краља Александра Обреновића.

## **1.2. Први државни удар – Александар Обреновић ступа на политичку сцену**

Смисао државног удара било је проглашење Александра пре времена за пунолетног (пунолетство младог краља је требало да наступи наредне 1894. године). „Свој поступак је краљ објаснио у прокламацији тиме што је по његовој оцени *Устав* био угрожен, грађанска права Срба доведена у опасност, а уставни положај народног представништва јако понижен. Узимајући краљевску власт Александар је изјавио да тога дана *Устав* ступа у потпуну силу и важност.“<sup>17</sup> Нову владу саставио је Лазар Докић, некадашњи краљев васпитач, и њу су – изузев једног министра – чинили радикали. Влада је распустила Народну скупштину и расписала нове изборе. Бивши министри из редова либерала су оптужени за гажење устава, а формиран је и Државни суд који је требало да им суди. Радикали и напредњаци су одобрили краљев потез, док су либерали сматрали да је новонастало стање „безуставно“. За лошу политичку ситуацију у земљи Либерална странка је оптуживала пре свега радикале. Српска штампа у Хабсбуршкој монархији такође се поделила на присталице и критичаре Александровог поступка.

Краљ Милан се вратио у земљу јануара 1894. године, али је његов повратак био незаконит. На основу ранијег договора са радикалима, Милан се за велику суму новца одрекао чланства краљевског дома, српског држављанства, и требало је да оде из земље. „Да би обезбедили поштовање овог договора, радикали су донели и посебан закон о томе 14. марта 1892. године.“<sup>18</sup> Миланов повратак узроковао је излазак радикала из владе. Обреновићи су у току 1894. битно утицали на извршну власт, обарајући и састављајући владу по жељи. Али се таква политика ипак није могла несметано водити. „Постојећи

---

<sup>15</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 311.

<sup>16</sup> Н. Ранђеловић, *op. cit.*, стр. 121.

<sup>17</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*

<sup>18</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 312.



устав је својим парламентарним системом, прописима који су регулисали начин формирања владе и другим демократским одредбама представљао препреку оваквом начину владавине.<sup>19</sup> Штампа је критиковала самовољу владара. Новинари су били заштићени Законом о штампи који је донет на основу Устава од 1888. године, и који је гарантовао пуну слободу јавне речи.

Закон о штампи је штитио краља Александра и чланове краљевског дома од критика јавности, али не и бившег краља Милана, који по радикалском закону од 14. марта 1892. није био члан краљевског дома, нити српски држављанин. Штампа је несметано критиковала Милана, и ту је лежао проблем за аутократску владавину оца и сина. Против листова који су критиковали Милана подизане су оптужнице, али су оне махом падале, нарочито пред оним судовима који су се држали закона. Због тога је влада 17. априла 1894. издала указ којим се закон о бившем краљу Милану проглашава за неважећи. Указ је омогућавао примену репресивних мера против штампе. „Својим решењем о једној новинарској забрани Касациони суд је 5. маја одлучио да се тим указом не може поништити закон, јер је указ нижи правни акт од закона и не може се указом поништавати закон.“<sup>20</sup>

### ***1.3. Други државни удар краља Александра***

Одговор Александра Обреновића на одлуку Касационог суда био је други по реду државни удар од 9. маја 1894. Краљ је обуставио Устав од 1888. и вратио у важност Устав од 1869. године. Државни удар је извршен прокламацијом, која је ноћу излепљена по улицама. Укидањем Устава стављени су ван снаге и сви закони који су донети на основу њега. А враћени су стари закони који су проистицали из одредаба Намесничког устава. „Краљ је свој други државни удар образложио тврдњом да су за време његовог малолетства донесени многи закони насупрот одредбама Устава и многе уставне одредбе постављене на извитоперени темељ, тако да служе личним или страначким страстима.“<sup>21</sup> Међутим, историчари српске државе и права слажу се у оцени да је прави разлог за

---

<sup>19</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 312.

<sup>20</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*

<sup>21</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*

укидање устава „био стварање услова за спровођење личног режима краља Александра.“<sup>22</sup> Државни удар је значио нови обрачун са радикалима и у њему је поново великог удела имао краљ Милан. Укидајући постојећи Устав, краљ Александар је обећао доношење новог Устава.

Либерали и напредњаци су бранили други државни удар владара, док су га радикали осуђивали. Либералима и напредњацима је одговарало укидање Устава од 1888. зато што је „омогућавао владу само једној странци тако јакој у народу као што су били радикали“, а његовим укидањем омогућавало се „и за странке слабе у народу, да помоћу двора дођу и оне мало на власт.“<sup>23</sup> Српска штампа ван Србије једногласно је осудила нови државни удар.

Након државног удара краљ Милан је две године провео ван Србије, а вратио се 1897. године. Именован је за команданта активне војске и практично постао савладар свог сина. Миланов повратак довео је до новог заоштравања односа са радикалима. Неуспели Ивандањски атентат на краља Милана 1899. искоришћен је за нови обрачун власти са радикалима. Осуђен је велики број радикалских вођа, мада није доказано да су имали везе са атентатом. Никола Пашић је осудио атентат и изјавио лојалност краљу.

Период након другог државног удара обележиле су слабе владе, махом састављене од личности које нису имале велику политичку тежину. У владе су улазили политичари из свих странака, али и неполитичке личности. Бивши председник српске владе генерал и дипломата Сава Грујић је 13. марта 1895. указао краљу Александру на потребу споразума са радикалима. У Народној радикалној странци су пристали на доношење новог устава, али су желели да се за основу узме укинати Устав од 1888. године. „Међутим, краљ Александар је био гледишта да приликом доношења новог устава не треба узети као основ ни Устав од 1869, ни Устав од 1888, већ израдити нови који ће предвидети дводомни систем. У првој половини децембра 1895. он је изнео С. Грујићу мишљење да нови устав треба донети редовним путем, да њиме треба предвидети постојање дводомног система и

---

<sup>22</sup> Д. Јевтић, *op. cit.*, стр. 161.

<sup>23</sup> С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, део I, Београд 1990, стр. 255.

да 'избор посланика... буде посредан преко повереника!'<sup>24</sup> Грујић се није слагао са краљевим предлозима и увођењем дводомног система.

Напредњачка влада Стојана Новаковића (јун 1895. – децембар 1896) „радила је, између осталог, и на промени Устава.“<sup>25</sup> Приликом образовања владе Новаковић је краљу поднео програм који је садржао и предлог да се донесе нови устав који би утврђивао дводелни систем са „ограничењем самоуправних претераности и са што јачом тенденцијом државног јединства.“<sup>26</sup> Новаковићева влада је 28. јануара 1896. поднела и формални предлог да се Устав од 1869. промени. Краљ је почетком 1896. дао дозволу напредњачкој влади „да поднесе Скупштини предлог о промени Устава онако како је то предвиђао сам Устав од 1869. у члану 131.“<sup>27</sup> Александар је истовремено донео и одлуку „да састави 'један одбор' од представника свих странака који би имао задатак да изradi пројекат новог устава.“<sup>28</sup>

#### **1.4. Преговори краља са странкама и пут ка октроисаном уставу**

Краљева намера да се састави одбор, у којем би се нашли представници свих странака, водила је преговорима Александра са опозицијом. Краљ се марта 1896. мири са Јованом Ристићем, вођом либерала. Док Радикална странка, са своје стране, 10. марта 1896. одлучује да „суделује у раду уставотворне комисије, али под коалиционом владом“. Већина водећих људи у странци имала је још један захтев: били су против увођења дводомног система.<sup>29</sup> Споразум између краља и опозиције није био одржив. Разлог је лежао у томе што је „опозиција, и то нарочито радикали, тражила... да се влада промени пре почетка рада уставног одбора.“<sup>30</sup> Али краљ није хтео да мења Новаковићеву владу и приступа мењању устава без Напредне странке. Зато што су и напредњаци и краљ желели увођење дводомног представничког система. Слободан Јовановић сматра да се још те

---

<sup>24</sup> Д. Јевтић, *op. cit.*, стр. 162.

<sup>25</sup> Д. Јевтић, *Ibid*

<sup>26</sup> Ст. Новаковић, *Двадесет година уставне политике у Србији 1883-1903*, Београд 1912, стр. 142-194.

<sup>27</sup> С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 322.

<sup>28</sup> Д. Јевтић, *Ibid*, стр. 162-163.

<sup>29</sup> Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Београд 1936, стр. 356.

<sup>30</sup> С. Јовановић, *Ibid*, стр. 323.

1896. године у Александровим плановима „зачела мисао о онаквом напредњачко-радикалском Уставу какав ће октроисати 1901.“<sup>31</sup>

Решење уставног питања одложено је оставком Новаковићеве владе. Према речима самог Новаковића, разлози пада његове владе били су дволичност краља Александра и став опозиције, пре свега радикала.

Нову владу образује Ђорђе Симић 18. децембра 1896. Симићева влада је у свом политичком програму такође имала промену устава, али је краљ Александар, под утицајем бившег краља Милана, заузео сада другачију позицију. Милан је краљу указао на то „да свака уставна промена извршена у споразуму с радикалима мора донети један устав ако не онако слободоуман као Устав од 1888, а оно зацело више слободоуман него Устав од 1869.“<sup>32</sup> Краљу је одговарао Устав од 1869. зато што му је омогућавао апсолутистичку владавину. Александар је упознао Симићеву владу са својим погледом на уставну ситуацију. Сматрао је да још није време за промену устава, а када до тога дође, „најбоље је издати нови Устав краљевим прогласом, као што је 1894. био повраћен Устав од 1869.“<sup>33</sup> Краљ Александар није даље покретао уставно питање, иако су се и радикали сагласили са тим да се нови устав подари, ако је то једини начин да се до новог Устава дође. Симићева влада пала је почетком октобра 1897. године.

Према оцени Слободана Јовановића, пад Симићеве владе значио је крај једног периода владавине владавине Александра Обреновића. Тежећи личној владавини, Александар је „имао стално уверење – својствено уосталом свима Обреновићима – да државом треба да управља сам краљ лично“ и противио се радикалском парламентаризму „по коме државом није управљао краљ него клуб скупштинске већине.“<sup>34</sup>

Наредних година (1897-1900) шеф владе био је Владан Ђорђевић „за којег Слободан Јовановић каже да је имао више положај врховног старешине дворске канцеларије него првог министра, а министри више били краљеви секретари него прави

---

<sup>31</sup> С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 324.

<sup>32</sup> С. Јовановић, *Ibid*, стр. 333.

<sup>33</sup> С. Јовановић, *Ibid*, стр. 334.

<sup>34</sup> С. Јовановић, *Ibid*, стр. 364.

министри. Ове године се сматрају временом потпуно аутократског начина владавине краља Александра.<sup>35</sup>

Почетком 1901. године, због притиска Русије и радикала, Александар мења свој став по питању доношења новог устава. Руси су захтевали напуштање личног режима и успостављање уставног поретка (иако, парадоксално, сама Русија није имала устав). У унутрашњој политици радикали такође покрећу уставно питање и захтевају више места у влади Алексе Јовановића (формирана 12. јула 1900). Радикалски прваци Михаило Вујић и Милован Миловановић улазе у владу почетком фебруара 1901, а из ње излазе тројица министара. У новој влади Михаила Вујића (образована 20. марта 1901) била су четири радикала и три напредњака. Задатак Вујићеве владе био је „да припреми промену устава, управо доношење новог устава“, пише Јаша Продановић.<sup>36</sup>

### **1.5. Израда Устава од 6. априла 1901. године**

Нови устав израдили су краљ Александар, Милован Миловановић, Павле Маринковић, Михаило Вујић и Никола Стефановић. Уставни пројекат владе Стојана Новаковића из 1896. послужио је као основа од које се пошло у изради новог уставног нацрта. Међутим, Новаковићева влада је тада заправо прерадила напредњачки уставни нацрт из 1883. године. У сваком случају, Устав који је донесен 6. априла 1901. садржао је елементе Устава од 1888. и напредњачких уставних нацрта. Текст новог устава разматран је у двору, на састанцима Александра са вођама политичких странака. На састанцима је краљ „више објашњавао своје жеље него што је саслушавао мишљење.“<sup>37</sup> Представници либерала били су искључени из послова у вези са писањем новог устава. Либерали су, додуше, били позвани на саветовање одржано 26-28. марта 1901, али је прави разлог њиховог позивања био да се упознају са текстом новог устава и да га одобре.

Сагласно Уставу од 1869, који је тада био на снази, за промену устава требало је сазвати Велику народну скупштину. Краљ Александар, међутим, није желео да у доношењу новог устава учествује Народно представништво. Последица такве краљеве жеље била је да се устав мора октроисати, односно подарити земљи од стране краља.

<sup>35</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 313.

<sup>36</sup> Ј. Продановић, *op. cit.*, стр. 374.

<sup>37</sup> С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, део II, Београд 1990, стр. 210.

Октроисањем устава краљ је намеравао „да продужи под парламентарним видом опет једну врсту личног режима.“<sup>38</sup> „Радикали који су још 1897. дали сагласност да устав буде октроисан, сада нису вршили притисак на краља да се сазове Велика народна скупштина како не би довели у питање цео нови устав.“<sup>39</sup> Како би се Народна радикална странка онемогућила да задобије евентуалну превласт у политичком животу земље, Александар је предвидео установу Сената (горњег дома), али и споразум између напредњака и радикала, као додатни гарант будуће политичке равнотеже. Споразум је спречавао радикале да у случају победе на изборима захтевају самостално формирање владе.

### ***1.6. Сенат – главна карактеристика Устава од 1901. године***

Краљ је 6. априла 1901. подарио земљи нови Устав. У њему је Краљевина Србија дефинисана као наследна уставна монархија са Народним представништвом. Али је касније, у четвртом делу устава, прописано да се Народно представништво састоји од Народне скупштине и Сената, односно да је дводомно (бикамерално). Наши уставноправни историчари се слажу у томе да је главна карактеристика Устава од 1901. управо установа Сената. А разлог за његово увођење затегнут политички однос између Краља и радикала. „Помоћу тог Сената, чији је већи део чланова он постављао, краљ Александар се надао да ће обуздати радикалну већину у Скупштини, и спречити је да не дође до оне премоћи коју је уживала под Уставом од 1888.“<sup>40</sup> Дводомно представништво је Краљу давало могућност и отварало простор за мешање у потенцијалне сукобе између Сената и Народне скупштине.<sup>41</sup>

Бикамералним представништвом такође је испуњена и стара тежња напредњака да се уведе институција горњег дома. „Напредњаци су сматрали да ће увођење Сената представљати противтежу Народној скупштини, тако што ће право избора за Сенат имати само грађани са високим изборним цензусом, дакле представници најимућнијих слојева српског друштва, богати грађани и чиновници.“<sup>42</sup> Сенат су чинили: 1) три сенатора „по праву“: престолонаследник, београдски архиепископ, и нишки епископ; 2) тридесет

---

<sup>38</sup> С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 210.

<sup>39</sup> Д. Јевтић, *op. cit.*, стр. 164.

<sup>40</sup> С. Јовановић, *Ibid*, стр. 209.

<sup>41</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 315.

<sup>42</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*

доживотних сенатора које именује Краљ; 3) и осамнаест сенатора које су бирали грађани. Сенатора је било укупно 51. А већину су чинили краљеви сенатори. Активно бирачко право за избор сенатора имали су грађани који су плаћали 45 динара непосредног пореза годишње, без икаквих приреза. На основу ове одредбе је само нешто преко 20.000 грађана имало бирачко право за избор сенатора.

Према уставним решењима, Сенат ипак није морао бити безусловно у служби Краља. У Уставу су заправо, тежњом напредњака, „уграђена јемства независности и отпорности сената – доживотни мандат сенатора и немогућност распуштања сената. Управо улогу сената да буде тврда брана прохтевима личног режима у адресној дебати нагласио је Павле Маринковић.<sup>43</sup> У расправи о новом уставу, радикал Стојан Протић је такође био мишљења да оно што је спорно није дводомни систем у начелу, већ „мешовити састав сената и превага постављених сенатора. Но, доживотност положаја је исто тако ваљана гаранција за самосталност чланова сената као што је то и изборност.“<sup>44</sup>

Ако установу горњег дома оставимо по страни, у осталим члановима „Устав од 1901. је представљао мешавину одредаба претходна два устава.“<sup>45</sup> Када је у питању институција монарха, његова су права, у односу на Устав од 1869. – који је био на снази пре октроисаног устава – делимично сужена, слично Уставу од 1888. године. То је значило да Краљ више није био „претежни чинилац у законодавству“ и „није имао искључиво право законодавне иницијативе, нити право да се о његовим законским предлозима решава уцело (без посебног претреса), нити право издавања привремених закона у одсуству Скупштине.“<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> М. Стефановски, *Парламентаризам по Уставу од 1901. године*, у Два века српске уставности, САНУ и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 242.

<sup>44</sup> М. Стефановски, *Ibid*

<sup>45</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 315.

<sup>46</sup> С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 211.

## II Начело поделе власти у Уставу из 1901. године

У овом делу рада ваљало би што прецизније утврдити начин на који је начело поделе власти уграђено у Устав од 1901. године. Због тога је потребно указати на оне чланове Априлског устава на основу којих можемо утврдити тачан уставноправни однос између законодавне, извршне и судске власти. У циљу одређивања на који начин може доћи до поремећаја равнотеже и превласти једне власти на рачун друге, пре свега извршне у односу на законодавну.

У литератури се могу наћи оцене да октроисани Устав из априла 1901. не познаје политичку одговорност министара, него искључиво кривичну, те да због тога „није предвидео најважнију полугу парламентарне владавине“ и да се зато „може закључити да Устав није омогућио увођење парламентаризма у Србији“.<sup>47</sup> Насупрот претходној оцени, у историјскоправној науци постоји и мишљење да одредбе Априлског устава ипак подразумевају одређену врсту парламентаризма: „уставне одредбе о праву истраге и, нарочито, о праву интерпелације (чл. 57), претпостављају политичку одговорност министара пред парламентом. Тако у укупности решења и узајамној вези прописа, по уставу се парламентарни режим подразумева.“<sup>48</sup> Неопходно је зато испитати да ли је премоћ извршне власти потпуна, или ипак постоји простор за политичку контролу Владе од стране Народног представништва.

Устав из 1901. има укупно 107. чланова, подељених у четрнаест одељака и сви су обележени римским бројевима. Устав започиње одредбама које регулишу облик владавине, државну веру и државну област. Затим следи одељак II који дефинише институцију Краља, утврђујући његове функције и опсег власти. Уставна права српских грађана налазе се у III одељку. У одељку IV налазе се чланови који садрже одредбе о Народном представништву, и тај одељак је подељен на три дела: А. Опште одредбе; Б. Народна скупштина; В. Сенат. Одредбе о министрима, као другом делу извршне власти (на првом месту је Краљ), налазе се у V одељку Устава. VI одељак тиче се Савета, VII судске власти, VIII државних финансија, IX главне контроле, X општина, XI вероисповести, XII добротворних завода, XIII војске и XIV одељак доноси закључне

<sup>47</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 316-317.

<sup>48</sup> М. Стефановски, *op. cit.*, стр. 245.



одредбе. У анализи која следи највише је пажње посвећено одељцима II Краљ, IV Народно представништво, и V Министри.

### ***2.1. Извршна власт – Краљ и Влада***

Одмах на почетку уставног текста можемо прочитати да је Краљевина Србија наследна, уставна монархија са Народним представништвом (члан 1). Први члан, дакле, одређује монархијски облик владавине, ограничен уставом и парламентом. Начело институције уставног монарха прецизно је описао Слободан Јовановић: „Монарх ставља у покрет све три власти. Он поставља органе управне и судске власти, и утолико функционисање те две власти зависи од њега. Што се тиче законодавне власти, он поставља чланове горњег дома, кад год овај није организован на изборној основи, али и онда кад су оба дома састављена искључиво од изабраних чланова, монарх је тај који сазива парламент, и после тога његов сазив отвара, одгађа и закључује. Уз то он има право да парламент распусти. Без једног монарховог акта, парламент не може почети рад; једним монарховим актом, његов рад може у свако доба бити прекинут. То значи да монарх ставља парламент у покрет као и друге две власти.“<sup>49</sup> Функција уставног монарха је у систему поделе власти изузетно важна, а од овог начела, као што ћемо видети, нису одступала ни уставна решења.

Први део Устава бави се и државном територијом краљевине и прописује да се „државна област“ не може смањити, нити се њени делови могу размењивати без пристанка Народног представништва (члан 4). Очигледно је да наведене одредбе примењују модерно начело народног суверенитета, пошто представничком телу дају улогу кључног фактора у одржању политичке и правне целовитости државне територије. Државна територија се не може ни увећати без пристанка парламента. У вези са тим, у другом делу Устава је битан и члан 9. који прописује да монарх не може бити поглавар неке друге државе без претходног пристанка Народног представништва. Можемо констатовати да је монарх, односно врх извршне власти, везан одлукама законодавног тела када је реч о територијалном суверенитету државе.

---

<sup>49</sup> С. Јовановић, *О држави*, Београд 1990, стр. 352.

Велики број одредби о Краљу налази се у другом делу Устава (од 5. до 24. члана). Члан 5. дефинише Краља као државног поглавара, који влада према одредбама устава. Устав је једини извор власти за монарха, објашњава Слободан Јовановић, зато што: „Монарх није постављен на свој положај од једнога другог органа; он влада на основу устава.“<sup>50</sup> Други став истог члана прописује да је краљева личност неприкосновена.

Битан за разматрање је члан 10. Ту се каже да „краљ има извршну власт“, он „поставља и разрешава министре“ и „потврђује и проглашава законе“. Члан 10, дакле, одређује права монарха према влади – као другом делу извршне власти – и законодавном телу, у скоро истом обиму као и Устав од 1888. године (види чланове 43. и 132). Први став наведеног члана, међутим, изричито наводи да *краљ има извршну власт*. Због тога би могли констатовати да према члану 10. Априлског устава постоји снажан нагласак на томе да положај монарха није да влада, него и да управља државом. „Краљ је неодговоран“, стоји у члану 11. Сваки његов државни акт мора имати премапотпис надлежног министра, који тиме за краљев акт постаје одговоран. Наведена одредба значи да је уставни монарх највиши орган власти, и због тога не може одговарати политички или кривично ни пред којим другим органом власти. Ипак, монарх је дужан поштовати правни поредак и због тога полаже заклетву на устав и законе.<sup>51</sup>

Министри се налазе на врху државне управе, непосредно под краљем. Једног министра Краљ именује за председника владе. „Ступајући на дужност, министри полагају пред Краљем заклетву, да ће бити верни Краљу, и да ће савесно вршити уставне и законске одредбе“ (члан 76). Министри имају приступа у оба дома Народног представништва – Сенат и Народну скупштину – и када год затраже, оба су дома дужна да их саслушају. Чланови Владе не могу истовремено бити и народни посланици, или „путем народног избора постати сенатори“. Такође, када посланик или сенатор постане министар, аутоматски губи посланички мандат (члан 78). У наведеним одредбама огледа се разлика у односу на решења Устава од 1888. године из члана 135. према којем: 1) министри могу наступити у парламенту када год затраже, и скупштина је дужна да их саслуша; 2) али и скупштина има право захтевати присуство министара на њеним седницама (што

---

<sup>50</sup> С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 352.

<sup>51</sup> С. Јовановић, *Ibid*, стр. 353.

имплицира политичку одговорност чланова владе пред скупштином); 3) министри могу задржати свој посланички мандат, а на основу њега и гласати у скупштини. Овим уставним решењима из 1888. Влада је више везана за Скупштину и одговорнија пред њом.

Устав од 1901. је задржао право министара да наступе у парламенту, али је одузео право Народном представништву да захтева присуство чланова Владе на својим седницама. На тај начин је Скупштина пасивизирана, и сва се политичка иницијатива нашла у рукама Владе. Са друге стране, забраном спајања министарске функције и посланичког мандата, Априлски устав је омогућавао стварање непосланичке владе, мање зависне од парламента. Монарху је, самим тим, дат већи простор у поступку састављања Владе по сопственој жељи. Међутим, Устав није подразумевао да Влада буде искључиво професионална, пошто је постојала могућност да министри буду изабрани и од чланова доњег или горњег дома Народног представништва, с тим што би одмах изгубили посланички мандат.

Министри су за своја дела одговорни Краљу и Народном представништву, који их могу оптужити за: 1) издају земље и владоаца; 2) повреду Устава и уставних права српских грађана; 3) примање мита; 4) и за повреду закона у случајевима нарочито одређеним у закону о министарској одговорности (чланови 79. и 80. Устава). Кривица је застаревала пет година по учињеном делу (члан 80, став два), што је било годину дана више него по Уставу из 1888. За оптужбу министра била је неопходна сагласност најмање двадесет народних посланика (члан 81, став један). Да се министар оптужи, потребно је да за то гласа две трећине од укупног броја народних посланика (члан 81, став два). Министрима суди Сенат (члан 81, став четири). Министарска одговорност је искључиво кривична, што наводи поједине историчаре на закључак да политичка одговорност министара у Уставу од 1901. не постоји.<sup>52</sup> Политичке одговорности министара ипак има, пошто су чланови оба дома имали право на посланичка питања, интерпелације, као и право истраге (члан 57).

---

<sup>52</sup> „... министарска одговорност је слична одговорности министара по Намесничком уставу и искључиво је кривична. Према томе, с обзиром на то да Априлски устав није утврдио одговорност министара за њихова политичка дела, он није предвидео најважнију полуку парламентарне владавине, те се може закључити да Устав није омогућио увођење парламентаризма у Србију.“ Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 316-317.

Члан 6. одређује да у Србији влада краљ Александар из династије Обреновић (први са тим именом, а иначе пети по реду владар из поменуте династије). Краљевска права наследна су у његовој династији, по више пута поновљеним одлукама народним, каже се у тексту Устава. Исти члан 6. прописује да краља Александра наслеђује мушки потомак „из законитог брака по реду прворођења“. У случају да краљ не успе да обезбеди мушког потомка, право на наслеђе престола прелази на побочну линију Обреновића, а ако ни ту не буде било мушких потомака, престо Краљевине Србије наслеђује „непосредно женско потомство, опет из законитог брака“.

Краљ је врховни заповедник војске (члан 12). Спољна политика државе је у рукама краља, он представља земљу у односима са страним државама (члан 13). У монархову надлежност спада оглашавање рата и закључивање мира, али и других спољнополитичких уговора, рецимо уговора о савезу и других. Краљ има право да саопшти ове уговоре Народном представништву „кад то земаљски интереси допуштају“. Али ако би трговински и други уговори теретили „земаљске финансије“, мењали државне законе, или ограничавали јавна и приватна права српских грађана – онда је неизоставно потребно претходно одобрење Народног представништва. Ово значи да Краљ има широк маневарски простор када је у питању спољна политика Краљевине Србије, изузев онда када преузете обавезе из међународних уговора улазе у надлежност законодавне власти и нарушавају ниво гарантованих права српских грађана.

Краљ поставља све државне чиновнике и сва државна надлештва врше власт у његово име (члан 14). Даје законом установљене ордене, има право ковања новца, амнестије за политичке кривце, као и право помиловања.

Према одредбама члана 15. Краљ сазива Народно представништво (Народну скупштину и Сенат) у редовне и ванредне сазиве; затим отвара, одлаже, и закључује његове седнице. Према четвртном ставу поменутог члана, Краљ распушта само Народну скупштину, али не и Сенат. Према члану 75. горњи дом се никада не распушта, али његов рад престаје истовремено са престанком рада доњег дома.

## 2.2. Законодавна власт – Краљ и Народно представништво

„У законодавним пословима (Краљ – В.В.) има учешћа утолико, што ставља у покрет парламент и што има право предлагања и потврђивања закона. Он не може учинити да све што хоће, постане законом, али ништа што он неће, не може постати законом.“<sup>53</sup> Законодавна власт се налази у рукама Краља и Народног представништва, који је према члану 43. врше заједно. Исти члан одређује да је Народно представништво дводомно и да се састоји од Народне скупштине и Сената. Право предлагања закона имају и Краљ и Народно представништво. Али када је Краљ иницијатор онда „Влада у име Краља подноси законске предлоге увек најпре Народној скупштини“ (члан 47). Законски предлози се могу повући пре него што је о њима донета коначна одлука, било да их је предложила Влада или Народно представништво.

Закони се не могу „издати, укинути, изменити, обуставити или протумачити било почесно било у целини; нити се предлог законски може Краљу на потврду поднети пре него што га Народна скупштина и Сенат појединце и у целини већином гласова усвоје“ (члан 48). Решење устава је такво да Краљ не би могао самовласно издавати нове законе, или укидати и мењати постојеће, без сагласности парламента. Устав је одредио да је Народно представништво усвојило неки предлог онда када га у целини и без измена усвоје оба дома. Али ако би, рецимо, Сенат учинио неке измене у предлогу који му је стигао од стране Скупштине, предлог се враћа доњем дому који га је први претресао на поновно разматрање. Ако би Скупштина и даље остала при првом решењу, предлог би се вратио Сенату да га по други пут размотри. „Не буде ли ни тада усвојен, предлог се сматра као одбачен и у истом се сазиву не може више ниједном дому подносити“ (члан 62). У случају да било који дом одбаци предлог у начелу, он се не може подносити другом дому у току истог сазива.

Скупштина и Сенат засебно држе своје састанке и засебно доносе одлуке, осим када је заједничка радња Уставом прописана (члан 45). Оба дома Народног представништва о свим питањима могу решавати ако је на седници присутно више од половине уставом одређеног броја посланика или сенатора. „За пуноважне закључке,

---

<sup>53</sup> С. Јовановић, *op. cit.*, стр. 353.

изузев случајеве за које је Уставом друкчије наређено, потребна је већина гласова присутних чланова. Кад се гласови поделе на једнако, сматра се да је предмет одбачен“ (члан 55).

Али Народно представништво не може одбацили буџет у начелу (члан 92). Неизгласавање буџета важно је средство у исказивању неповерења влади. И у том се недостатку, између осталог, обично и види препоћ извршне власти у односу на законодавну када је у питању Устав од 1901. године. Народно представништво одобрава сваке године буџет, који важи само за ту годину (члан 90). Буџет претреса и усваја прво Скупштина, а након тога се подноси Сенату. У случају да је Народна скупштина распуштена или одложена, пре него што је решила питање буџета. Краљ има право да указом, који премапотписују сви министри, и по одобрењу Државног савета, нареди вршење прошлогодишњег буџета, најдаље за годину дана (члан 94).

Народну скупштину чини 130 посланика, које народ, према одредбама Устава и изборног закона, слободно бира (члан 65). Народни посланици се бирају непосредно, тајним гласањем (члан 66). Сенат се састојао од 51 сенатора (три стална, тридесет краљевих и осамнаест које бирају грађани). Бирање сенатора је такође непосредно и тајно (члан 71). Активно бирачко право за избор народних посланика у Скупштини имају пунолетни српски грађани који наврше 21 годину, који нису изгубили бирачко право судском пресудом, и који држави плаћају 15 динара непосредног пореза, без икаквих приреза. Право на избор сенатора имају сви који испуњавају претходне услове, изузев што је за њих имовински цензус већи. Они морају платити 45 динара непосредног пореза (такође без икаквих приреза). Пасивно бирачко право за избор у Народну скупштину имају они српски грађани који су навршили 30 година. Уживају сва грађанска и политичка права, стално живе у Србији, који знају читати и писати, и који годишње држави плаћају најмање 60 динара непосредног пореза. Да би се годишњи порез доказао, било је неопходно поднети на увид пореске књижице за последње три године. Устав је чинио изузетак када су у питању адвокати и грађани са факултетском дипломом, тако да је за ову категорију спуштена граница за годишњи порез на 30 динара. За сенатора је могао бити постављен или изабран грађанин са навршених 40 година. Остали услови су били исти као и за посланика, с тим што је будући сенатор држави морао да плаћа 200 динара

непосредног пореза. Грађани који су већ обављали високе државне послове – у цивилству, војсци или дипломатији – могли су постати сенатори и без испуњавања високог имовинског цензуса од 200 динара годишњег пореза.

Мандат посланика је био четири, а сенатора шест година (чланови 69. и 71). То би значило да се и дужина мандата доњег и горњег дома разликује. Сенат се никад не распушта. Сазива се у исти мах када и Народна скупштина и престаје радити када и она (члан 75). Пошто је дужина сенаторског мандата шест година, а посланичког четири, значило би да новоизабрани доњи дом наставља радити са члановима горњег дома којима је остало још две године до истека мандата. Али то би се односило само на оне сенаторе који се бирају од стране грађана, а не и на оне које Краљ поставља за цео живот. Непокретни краљеви сенатори су вероватно један од разлога зашто се Сенат не може распустити.

Посланички имунитет одређен је чланом 59. Први став овог члана гарантује политичку независност посланика, тако што одређује да: „Нико и никад не може узети на одговор члана ма ког дома за исказано мишљење или за глас дат у Народном Представништву.“ Без претходне одлуке доњег или горњег дома, нико од посланика и сенатора не може кривично одговарати, или бити стављен у притвор. Одлука домова је неопходна и ако је посланик или сенатор ухваћен у кривичном делу за које следи притвор. Тада дом одлучује хоће ли се истрага наставити или прекинути.

Домови се разликују у вези са постављањем својих органа (члан 54). Народна скупштина има право да сама из своје средине бира председника, потпредседнике и секретаре. Док се у Сенату председник и два потпредседника постављају од стране Краља, а самостално бира секретаре. Аутономија Народног представништва огледа се у томе да оба дома имају искључиво право одржавања реда у својој средини, преко својих председништава. „Никаква оружана сила без позива председништва не може ући у зграде или у дворишта Народног Председништва“ (члан 60). Устав је одредио тачан датум избора. За Скупштину је то 21. мај, а за Сенат 8. септембар. Оба дома се сазивају сваке године у редован сазив краљевим указом најкасније до 1. октобра.

Устав од 1901. гарантовао је српским грађанима слободу штампе, и забрањивао увођење цензуре законом (члан 34) „али не онемогућује ограничење слободе штампе другим средствима, као што је то било изричито забрањено *Уставом* од 1888. године.“<sup>54</sup> Грађани су имали право збора и договора (члан 36), као и право удруживања (члан 37). Ове су уставна решења од пресудне важности за слободно формирање политичких странака, неопходних за постојање парламентарног живота.

Начело владавине права налази се у члану 49. Устава, где се каже: „Закони и законите наредбе, који су законитим начином обнародовани, имају обавезну силу за све грађане и власти земаљске“. Осим Народног представништва ниједна друга инстанца нема права решавати да ли је парламент на прави начин учествовао у доношењу закона који је обнародован.

### **2.3. Судска власт**

Априлски устав је оделио судство као посебну грану власти. Судска власт је регулисана у седмом одељку Устава, у члану 87. Први став овог члана каже да се правда изриче по закону у име Краља. А да су судови независни у њеном изрицању, став два. Трећим ставом је прописано да се устројство судова има уредити посебним законом, који би уважио начело судске независности и непокретности судија. У ставу четири стоји да се судови, судско уређење, и надлежности, само законом могу установити, изменити, или укинути. У последњем, петом ставу члана 87. стоји да код неполитичких криваца не може бити прекидања истраге и суђења које је у току – аболицијом. Видимо да Устав од 1901. године – за разлику од Устава из 1888. године – није регулисао судску организацију и надлежност судова, остављајући то закону.

Према Априлском уставу, Краљ је имао право да поставља „све државне чиновнике“ (члан 14, став један), па самим тим и судије. Али када су једном постављене, судије су независне и непокретне (члан 87, став три), односно сталне. Извршна и законодавна власт могу путем доношења закона утицати на рад судске власти, међутим, једном донети закони обезбеђују судску власт од даљих притисака, пошто судије суде по закону и имају независност у изрицању правде (члан 87, ставови један и два). Краљ је

---

<sup>54</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 317.



могао да утиче на судску власт и правом амнестије за политичке кривце и правом помиловања „али помиловање не уништава пресуду у њеном грађанском делу“ (члан 14).

Устав је у шестом одељку детаљно одредио судске надлежности Државног савета – у Уставу се назива: Савет – у области државне управе, државне имовине и финансија. Савет чине петнаест чланова, које Краљ поставља из реда наименованих сенатора и они су непокретни: „саветници не могу бити против своје воље уклоњени са својих места, нити преведени у друга звања државне службе“ (члан 84). У односу на раније уставе, Устав од 1901. је проширио надлежности Државног савета тако што је Савет „добрио право да решава и о жалбама против указа. До тада је имао право да решава по жалбама против министарских решења.“<sup>55</sup> Савет је могао да решава коначно у вези са надлежношћу „у случају сукоба између административних власти“ (члан 85, став четири). У области државних финансија Савет је решавао о прирезима и задуживању округа, срезова и општина; одобравао продају непокретних државних добара, или решавао о томе да ли се по закону могу заузети поједина добра за општенародну употребу; одобравао делимичне издатке из општег кредита, одређеног буџетом за ванредне потребе итд.

Постојали су и војни судови који су војницима под заставом судили „за њихова кривична дела“, а на основу одредаба „војно-судских закона“ (члан 102).

---

<sup>55</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 317.

### III Политички живот у Краљевини СХС 1921-1929.

#### 3.1. Настанак Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца

Постојали су различити концепти о томе како је Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, као нову државу насталу 1. децембра 1918. године, требало организовати.<sup>56</sup> Регент Александар је сматрао да би остале националне скупине унутар уједињене државе требале да прихвате српско вођство. Такво схватање било је засновано на следећим чињеницама: 1) пресудној улози Србије и њене војске у стварању нове државе, кроз победу у Првом светском рату, и жртвама које је дала; 2) Србија је, као претходно независна држава, имала највише искуства у вођењу самосталне политике, што је другима недостајало (изузев Црној Гори); 3) Срби који су живели ван територије Србије, после векова живота под страном владом, били су наклоњени власти у Београду.<sup>57</sup> Због тога је регент Александар имао централистичку визију нове државе са центром у Београду.

Подршка централистичком уређењу стизала је и из иностранства. Француска влада је сматрала да је такво уређење брана партикуларизму у још увек нестабилној вишенационалној творевини, каква је СХС тада била. У француском министарству спољних послова било је мишљења да су Хрвати остали проаустријски расположени, што је у перспективи значило и пронемачки. Тако да би федералистичко уређење нове државе у будућности могло представљати и мост за немачки продор на Јадран.<sup>58</sup>

Хрватски политичари су другачије видели будућност свог народа у новој држави. Некадашњи председник Југословенског одбора, Анте Трумбић, залагао се за једнакост свих народа који су ушли у вишенационалну државу СХС – као гарант њене стабилности и снаге. То је значило да Хрвати желе „уређење у коме би могли заједно са другим

---

<sup>56</sup> „Not only establishing but also the way of establishing a common State in 1918 to the mentioned circles of Croats served as an inexhaustible source of dissatisfaction, plotting and destruction of the State, which was not made according to the model they were longing for.“ Vasilije Krestić, *Essential Disputes between the Serbs and the Croats in the course of History*, The Serbian Question in The Balkans, Faculty of Geography, University of Belgrade, Belgrade 1995, str. 58.

<sup>57</sup> B. Farli, *Aleksandar Karađorđević i kraljevska diktatura u Jugoslaviji*; u: Bernd J. Fišer (prir.), *Balkanski diktatori*, Beograd 2009, str. 82.

<sup>58</sup> Г. Кривокапић, *Француско виђење унутрашње политике Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у време њеног конституисања 1918-1921*, у књизи Југословенско-француски односи: поводом 150 година од отварања првог конзулата у Србији, Историјски институт, Београд 1990, стр. 252-3, цитирано према *Балкански диктатори*, стр. 82.

народима да одлучују о стварима од државног значаја – економији, одбрани, правосуђу – али да у исто време задрже право на управљање својим локалним институцијама, као што су школе, полиција и њихово историјско законодавно тело Сабор“.<sup>59</sup> Оваква политика значила је да Хрвати „желе хрватску полицију, хрватске наставнике, хрватске чиновнике и хрватски језик на хрватској територији“.<sup>60</sup> Хрватско полазиште за сагледавање новонастале политичке ситуације историјски је проистицало из правне и политичке позиције Хрватске у Аустроугарској. Хрватско-угарском нагодбом од 1868. године, Хрватска је стекла посебан статус у оквиру мађарског дела Хабсбуршке монархије. Хрватска је имала бана, владу, сабор, подручне и месне органе управе, који су имали одређени ниво аутономије.<sup>61</sup> Због тога су Хрвати били одлучни противници централизације државе.

Вековна раздвојеност и другачији правци историјског развоја, као и разлика у вероисповести између Срба и Хрвата, обично се наводе као разлози који су условили политичка неслагања у вези са уређењем новонастале државе.<sup>62</sup>

Уставотворна скупштина (1920-1921) била је место сукобљавања два концепта уређења заједничке државе, али је превагу однео унитаристички модел. Уставноправни оквир Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца дефинисан је Видовданским уставом од 28. јуна 1921. године. „Иако су уставне одредбе давале монарху предност, Видовдански устав је усвајао парламентаризам као систем поделе власти и основицу политичког уређења државе.“<sup>63</sup> И поред тога што су поједине политичке групације доводиле у питање монархијски облик владавине, монархија није била оспорена. Главне српске политичке снаге сматрале су да је питање облика владавине у држави решено још пре доношења

---

<sup>59</sup> В. Farli, *op. cit.*, стр. 83.

<sup>60</sup> В. Farli, *Ibid*, стр. 83-84.

<sup>61</sup> И. Божић, С. Ћирковић, М. Екмечић, В. Дедијер, *Историја Југославије*, Београд 1972, стр. 267-269.

<sup>62</sup> „However, they have never been united before and have for ages past followed separate and often widely diverging lines of development. The Slovenes and Croats, as Roman Catholics, have had a western orientation, whereas the Serbs, as adherents of the Greek Orthodox church, have taken their civilization largely from the east. This spiritual gulf explains why the centralized monarchy, desired by the Serbs, is not to the taste of the Slovenes and Croats, who would much prefer a federal system giving the non-Serb elements a liberal measure of home-rule.“ Ferdinand Sghevill, *A History of the Balkans*, Dorset Press, New York 1991, стр. 506.

<sup>63</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 513.

устава и виделе су у монархији важан кохезивни фактор нове државе. Ипак, оно на шта ниједан политички чинилац у земљи није могао да утиче тичало се личног схватања политике регента, а касније и краља Александра.

Александар Карађорђевић је већ својим првим политичким потезима, пре и након Прводецембарског акта, показао „да су његове политичке амбиције превазилазиле оквире репрезентативног положаја монарха“.<sup>64</sup> Тако је проглашење монархије приликом уједињења 1. децембра 1918, предодредило касније одлуке Уставотворне скупштине по том питању. Затим, одбацивање Николе Пашића за премијера прве заједничке владе, као и наметање изборног закона и привременог пословника за Уставотворну скупштину. Слична пракса настављена је и после доношења Устава, показујући да је владаочева власт у земљи доминантна. „Владалац је у политичком животу државе имао далеко већи утицај него прапарламент. Монарх је био стварни, а не само формални чинилац власти, који би био подређен уставу и завистан од одлука парламента. Утицао је непосредно на институције, које у парламентарном демократском систему служе за ограничење монархијске власти – парламент, владу и судове. Ослањање на институције је стварало привид парламентарне владавине, али је владалац злоупотребљавао ове институције и користио их као инструменте личне владавине. Краљ је сазивао и распуштао скупштину према личном нахођењу, мимо утврђеног реда и државних потреба.“<sup>65</sup> Један од оштрих политичких противника краљевих, Светозар Прибићевић, износи податак да је од 1921. до 1929. године било 24 влада, али да су само две пале у парламенту, а све остале вољом краља.

Снажење монархијске власти, која често излази из оквира прописаних уставом, била је условљена расцепканошћу и непомирљивим сукобима између политичких партија, као и неразвијеношћу друштва у целини. Политичку нестабилност изазивале су и националне супротности, омогућавајући краљу да се у политичком животу земље наметне као арбитар и спасилац. Због фактичког утицаја краља на политички живот у земљи, парламентаризам који је постојао у Краљевини СХС под Видовданским уставом (1921-1929) оцењује се као „псеудопарламентаризам“.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 514.

<sup>65</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*

<sup>66</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 516.

### 3.2. Увођење диктатуре краља Александра Карађорђевића

Политичка надгорњавања између Срба и Хрвата огледала су се у сукобима између њихових водећих политичких представника: Радикалне странке и Сељачко-демократске коалиције. (Сељачко-демократску коалицију, основану 1927, чиниле су две странке: Хрватска сељачка странка и Самостална демократска странка. Њени лидери били су Стјепан Радић и Светозар Прибићевић. Окупљала је Хрвате и „Пречане“, односно Србе који су живели преко Дрине, Саве и Дунава.) Нестабилна политичка ситуација достигла је своју кулминацију атентатом у Народној скупштини 20. јуна 1928. године. Тога дана је радикалски посланик Пуниша Рачић убио двојицу, а ранио тројицу посланика Хрватске сељачке странке. Стјепан Радић, оснивач и вођа ХСС-а, издахнуо је од последица рањавања 8. августа исте године. Атентат је означио крај парламентаризма. Сматра се да је краљ већ раније припремао прелаз на „отворену диктатуру, што је атентат у Народној скупштини само убрзао, створивши краљу повод и оправдање за државни удар.“<sup>67</sup>

Шестог јануара 1929. године краљ Александар је суспендовао Видовдански утав и распустио Народну скупштину. Суспензија устава и распуштање скупштине може се оценити као државни удар и почетак апсолутистичке власти краља. У Прокламацији коју је краљ издао народу правдало се новонастало стање „највишим народним и државним интересима и њиховом будућношћу“. Између краља и народа није смело више бити посредника и није се више могло ићи путем „којим се до сада ишло“. Странке и водећи политичари су злоупотребили парламентаризам, тако да је та институција постала сметња за рад у корист државе. Према краљевом мишљењу, парламентаризам није одговорио свом задатку јачања државног јединства, него је постао место разједињавања народа. Насупрот томе, света дужност владоца јесте да чува народно и државно јединство. Укидање устава и распуштање скупштине значило је тражење нових метода политичког рада и прављење нових путева у вођењу државе, сматрао је краљ.

„Јануара 1929. године дотадашње скривено мешање краља Александра у политички живот земље добило је отворен вид. Он се 6. јануара 1929. године појавио у улози спасиоца државног јединства, угроженог кризом страначког живота, парламентаризма и

---

<sup>67</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 516.

уставности, иза којих је стајао национални сукоб буржоазија двеју највећих нација у Југославији, као и незадовољство других нација и националних мањина.<sup>68</sup>

Намера краља Александра да стабилизује државу увођењем диктатуре, није уродила плодом. Лични краљев режим само ће продубити кризу у земљи. Главна обележја диктатуре била су: милитаризација власти, укидање парламента, забрана рада политичких странака и полицијски прогон комуниста. Пошто није била спремна за непарламентарну борбу против новонасталог режима – монархије и њене диктатуре – опозиција се махом повукла. Странке се нису опирале забрани зборова, цензури штампе, интернацији и надзору над грађанским политичарима. „На основу расположивих извора, може се са сигурношћу тврдити да су од србијанских политичара били надзирани: Љуба Давидовић, Јован Јовановић, Драгољуб Јовановић, Милан Грол, Милош Трифуновић, Милан Гавриловић...“<sup>69</sup> Ипак, поједине странке су у успостави личног режима краља Александра виделе и шансу за реализацију својих политичких интереса. „Хрватски политичари су сматрали да увођење диктатуре отвара пут за непосредно споразумевање хрватске опозиције и краља, без суделовања 'србијанских' странака. Словенска људска странка је у целини подржавала увођење диктатуре, а Антон Корошец је ушао у шестојануарску владу Петра Живковића“.<sup>70</sup> Дотадашњи систем сваковрсних злоупотреба, корупције и страначких сукоба није био популаран у народу, и због тога у ширим слојевима друштва краљеви потези нису наишли на отпор.

Увођење диктатуре није негативно прихваћено ни од демократских влада у тадашњој Европи. Британско посланство је известило своју владу да је једино увођење аутократије могло да консолидује земљу и из постојећег хаоса успостави ред. Владе Француске и Чехословачке су такође поздравиле увођење диктатуре, али су сматрале да је то само привремено решење после којег се опет треба вратити на уставност и парламентаризам. Лидери Француске и Мале Антанте – савез Југославије, Румуније и Чехословачке – сматрали су да ће режим краља Александра допринети војном јачању

---

<sup>68</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 516.

<sup>69</sup> И. Добривојевић, *Државна репресија у доба диктатуре краља Александра 1929-1935*, ИСИ, Београд 2006, стр. 223, цитирано према: Д. А. Милић, *Др Драгољуб Јовановић - човек који је дисао борбом*, Београд 2007, стр. 22.

<sup>70</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*

њихове савезнице Краљевине Југославије, као европске државе одлучне у политици супротстављања Италији и одржавању Версајског система.<sup>71</sup>

### ***3.3. Правни темељи диктатуре***

„Обећавајући да ће у што краћем року остварити 'ону државну управу и оно државно уређење које ће најбоље одговарати општим народним потребама и државним интересима', 'новим методама рада', краљ је издао неколико закона, који су чинили правну основу диктатуре.“<sup>72</sup> У току 1929. године краљ Александар је донео четири закона који су правно дефинисали новонастало стање. То су: *Закон о краљевској власти и врховној државној управи* од 6. јануара; *Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави*, донет истог дана као и претходни; *Закон о изменама Закона о општинама* од 11. јануара; *Закон о „називу и подели Краљевине на управна подручја“* од 3. октобра.

*Закон о краљевској власти и врховној државној управи* правно је „изразио апсолутистички режим у држави.“<sup>73</sup> У краљевим рукама нашле су се све функције државне власти. Краљ је постао надређен свима, а није одговарао никоме. Закон је Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца дефинисао као наследну монархију. На челу државе је краљ, који је носилац целокупне власти у земљи. Он представља државу у односима са другим државама, објављује рат и закључује мир. „Личност краља је неповредива и он не подлеже никаквој одговорности. Краљ издаје и проглашује законе указом, који садржи и сам закон. Законе премапотписују председник Министарског савета, ресорни министар и министар правде. Краљ поставља државне чиновнике и даје војне чиновне. Заповедник је војне силе.“<sup>74</sup>

Закон је одређивао да краљ именује председнике и чланове Министарског савета. Савет министара стоји непосредно под краљем и ради по његовом овлашћењу. Министри

---

<sup>71</sup> „Alexander's dictatorship enjoyed the full support of France and the Little Entente. As usual, a Western constitutional government was quite willing to encourage a dictatorship when its own interests were served. Determined to maintain the Versailles system, and opposed to Italy, the French leaders believed that Alexander's centralist regime contributed to the military strength of the allied state.“ Barbara Jelavich, *History of the Balkans*, vol. II, Cambridge University Press, New York 1983, str. 202.

<sup>72</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 517.

<sup>73</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 518.

<sup>74</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 517.

су одговорни краљу, који их може оптужити. Министрима суди Државни суд. У појединим гранама управе министри врше управну власт према краљевом овлашћењу. Чланове Државног суда именује краљ. „Судска власт у целој земљи врши се у име Краљево“.<sup>75</sup>

Краљ је 6. јануара 1929. донео и *Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави*. Овај закон се надовезивао на истоимени закон од 2. августа 1921. године, који је био донет против Комунистичке партије. Законом се „... забрањују и растурају сва удружења и политичке странке, које врше пропаганду или убеђивање других, да треба променити постојећи поредак у држави. Исто тако забрањују се и растурају све политичке странке, које носе обележје верско или племенско...“<sup>76</sup> Сматра се да је закон наговештавао увођење националног унитаризма и интегралног југословенства. Овај закон је проширен 1. марта 1929. године *Законом о измени и допуни Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави од 6. јануара 1929.* Нове одредбе тичале су се сепаратизма. Закон је прописивао пет година робије за оне који пропагандом или неким другим начином стварају расположење да се неки део Краљевине СХС издвоји из целине. Иста казна следила је и за оне који се залажу за промену државног уређења и социјалног поретка у земљи.

*Закон о изменама Закона о општинама* издат је 11. јануара 1929. Овим законом су на територији целе државе разрешене све општинске управе. „Тако су области и правно изгубиле карактер самоуправних јединица, које су имале по Видовданском уставу и остале само административно-територијалне управне јединице.“<sup>77</sup> То се десило тако што су краљевим указом, а на предлог министра унутрашњих послова, у општинама Београд, Загреб и Љубљана постављене нове општинске управе, док су у осталим општинама у земљи општинске управе постављене од стране великих жупана. Закон је прописивао да уместо обласних скупштина и одбора, послове локалне самоуправе обављају комесари који су били постављени од стране великих жупана.

---

<sup>75</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 518.

<sup>76</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*

<sup>77</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*



*Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја* од 3. октобра 1929. године, био је последњи закон којим је диктатура правно дефинисана. Закон је променио службени назив државе у Краљевина Југославија. „Законом је извршена јача концентрација и централизација државне управе укидањем ранијих области и стварањем мањег броја већих јединица под називом *бановина*.“<sup>78</sup> Законом се општинска управа врши по бановинама, срезовима и општинама. Установљено је девет бановина. 1. Дравска, са седиштем у Љубљани; 2. Савска, са седиштем у Загребу; 3. Врбаска, са седиштем у Бањалуци; 4. Приморска, са седиштем у Сплиту; 5. Дринска, са седиштем у Сарајеву; 6. Зетска, са седиштем на Цетињу; 7. Дунавска, са седиштем у Новом Саду; 8. Моравска, са седиштем у Нишу; 9. Вардарска, са седиштем у Скопљу. Београд је са Земунум и Панчевом дефинисан као посебна управна јединица, изван бановина. Бановине су оформљене према географским и економским факторима. Сврха њиховог успостављања била је разбијање националне и историјске подељености – и стварање новог, *југословенског* државног и националног јединства. Србија је тако подељена између пет бановина. Босна између четири. Међутим, нова визија државне управе није се могла спровести до краја. Тако је некадашња Црна Гора постала језгро Зетске, док се Словенија као целина нашла у оквиру Дравске бановине.

*Законом о банској управи* од 7. новембра 1929. разрађен је организациони облик бановина и устројен по строго централистичком принципу. Закон је дефинисао органе власти у бановинама: бан, банска управа и банско веће. За „представника Краљевске владе“ постављен је бан. Он врши највишу политичку и управну власт у бановини и њему припада право коначног решавања по свим предметима његове надлежности. Целокупна банска управа је подељена на одељења, одсеке и одељке. Старешине банске управе поставља указом краљ, на предлог ресорног министра. Банско веће поставља и смењује министар унутрашњих послова на предлог бана.

„У правном погледу Шестојануарски режим је био обележен концентрисањем све власти у рукама краља, самосталношћу и независношћу те власти према народу, који није имао никаквих правних средстава да на њу утиче, нити контролише акте власти и

---

<sup>78</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 518.

централизам. Краљ је добио могућност да се обрачуна са грађанском опозицијом, комунистима и сепаратистичким снагама. Диктатура се ослањала и на војне кругове.<sup>79</sup>

### ***3.4. Неке карактеристике диктатуре***

У складу са политичком визијом краља Александра, после десет година заједничког живота у новој држави створиле су се могућности да наступи пуно национално јединство – у облику целовитог (интегралног) југословенства. Проглашавањем југословенства за званичну државну политику сматрало се да је национално питање у држави решено. На страни диктатуре били су високи пословни кругови националних буржоазија, који су били заинтересовани за неометан пословни живот. Хрватски пословни кругови, за разлику од политичких странака, нашли су своје место у новом режиму и влади генерала Петра Живковића.

Отварање социјалног питања у држави било је онемогућено *Законом о заштити државе*, који је пре свега погађао комунисте. У народу је забрана странака створила наду да ће тешко економско стање сељаштва почети да се поправља. У владајућим круговима Француске и Чехословачке, који су имали своја економска улагања у Краљевину СХС, сматрало се да политички сукоби и нестабилност не погодују привредним пословима. У односу на суседе који су имали територијалне претензије према краљевини, Александрова диктатура требало је да покаже унутрашње јединство и чврстину државног поретка земље.

У Краљевини Југославији сва власт је била концентрисана у рукама монарха, тако да би најприближнија оцена режима краља Александра била *монарходиктатура*. Међутим, у оно време, од стране бољшевичке левице, режим је оцењиван као „монархофашизам“ или диктатура војно-фашистичког карактера. Каснија се историографија ипак није повела за политичким оценама које су на рачун овог режима изречене између два рата. „За фашистичка друштва карактеристичан је 'споразум' између рада и капитала, непознат шестојануарском режиму. Између тих двају полова друштвених снага остала је непремостива провалија“,<sup>80</sup> писао је наш познати историчар Бранко Петрановић. Такође, Петрановић је истицао и то да је: „За пуштање корена фашизма

---

<sup>79</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 519.

<sup>80</sup> Љ. Кркљуш, *Ibid*, стр. 520.

најмање било основе у сељачкој, традиционалној и демократској клими српског села, али и у другим срединама Југославије“. Тако да придев „фашистички“, када говоримо о шестојануарском режиму, треба изоставити.

„Шестојануарска диктатура и идеологија интегралног југословенства нису онемогућили распад државе и јачање националних покрета. Напротив, они су имали за последицу само јачање ових тенденција и бујање свих сепаратистичких струја. Југословенство од 6. јануара не само да није утврдило заједничку државу, него је створило сумњу у могућност заједничког живљења; уместо да симболизује чврстину југословенске државе оно је наговестило њен априлски слом.“<sup>81</sup>

Познати историчар Ерик Хобсбаум констатује да се број демократских држава у Европи, између два светска рата, константно смањивао. Тако да је свега пет европских држава у међуратном периоду задржало демократске политичке институције: Британија, Финска, Ирска, Шведска и Швајцарска.<sup>82</sup> Самим тим, успостављање ауторитарног режима у Југославији није представљало изузетак, већ, у извесном смислу, законитост тадашњег политичког живота у Европи.

---

<sup>81</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 520.

<sup>82</sup> „In 1918-20 legislative assemblies were dissolved or became ineffective in two European states, in the 1920s in six, the 1930s in nine, while German occupation destroyed constitutional power in another five during the Second World War. In short, the only European countries with adequately democratic political institutions that functioned without a break during the entire inter-war period were Britain, Finland (only just), the Irish Free State, Sweden and Switzerland.“ Eric Hobsbawm, *Age of extremes*, Abacus, London 1995, str. 111.

#### **IV Начело поделе власти у Уставу из 1931. године**

Устав из 1931. године садржи укупно 120 чланова, подељених у дванаест одељака. Опште одредбе Устава налазе се у I одељку и тичу се облика владавине, државних симбола, грба и заставе, и службеног језика у Краљевини Југославији. Уставне одредбе о основним грађанским правима и дужностима су у II одељку. Одељак III садржи социјалне и економске одредбе, а IV одељак је о државној власти. Уставне норме које се тичу функција и опсега власти Краља налази се у V одељку. Одељак VI садржи одредбе о Намесништву. Чланови у VII одељку садрже уставноправне норме у вези са Народним представништвом, и подељени су на чланове који се тичу Сената, Народне скупштине, пасивног и активног бирачког права итд. Управна власт Краља и Министарског савета одређена је у VIII одељку; а у том делу Устава извршена је и територијална подела земље на бановине, и дате одредбе о бановинској самоуправи. Одељак IX садржи чланове о судској власти, одељак X о државном газдинству, одељак XI о војсци, одељак XII регулише питање уставних измена, а садржи и прелазна наређења и закључне одредбе.

У свом четвртном одељку Устав је озаконоио поделу државне власти на законодавну, извршну и судску – одредивши да се државна власт врши на основу Устава (члан 25). Законодавну власт заједнички врше краљ и Народно представништво (члан 26). Управна власт је у рукама краља, који је на основу одредаба устава врши преко „одговорних министара“ (члан 27), док судску власт врше судови, у име краља и на основу закона (члан 28). Укупно четири члана.

Један од најспорнијих чланова Устава из 1931. године налази се одмах на почетку уставног текста. У члану 1. Устава стоји да је Краљевина Југославија „наследна и уставна монархија“, али се не помиње Народно представништво, као у ранијим српским уставима, нити придев „парламентарна“ како је било записано у претходном Видовданском уставу. Данашњи правни историчари слажу се у оцени да је парламентаризам у Краљевини Југославији Септембарским уставом озбиљно доведен у питање. Ипак, некадашњи професор јавног права и правни писац др Лаза М. Костић, у својој је књизи *Коментар Устава Краљевине Југославије од 3 септембра 1931*, штампаној у Београду 1934. године,

заступао тезу да је Краљевина Југославија „држава парламентарног типа“.<sup>83</sup> Према Костићевом мишљењу, изостанак придева парламентарна у Септембарском уставу још увек не значи да држава није парламентарна, зато што парламентаризам зависи „од структуре и духа самога устава“, а не „од директног прокламовања тога принципа у уставној повељи“.<sup>84</sup>

У прилог свог става, Костић је указао на следеће чланове Устава. Члан 58. који прописује да се министри могу кандидовати за народне посланике, тако да, тумачи Костић, „могу бити једновремено и чланови законодавног тела“. Члан 67. према којем Народно представништво има право анкете и истраге у изборним и чисто административним питањима. Костић сматра да правни смисао овог члана значи да би „егзекутива повлачила консеквенције из резултата истраге“. Такође, чланови Народног представништва, посланици и сенатори, према члану 68. имају право да министрима подносе питања и интерпелације. Правом на посланичка питања се „подвргава критици рад управе“, док интерпелацијама „респективни дом заузима своје становиште“, одобравајући или осуђујући „рад управних органа“. Према члану 78. Устава Народна скупштина може оптужити министра и кривично, што је у „тесној вези са политичком одговорношћу“. А члан 102. Устава дефинише буџетско право Народног представништва, које је према Костићевом мишљењу неограничено. Народно представништво „може одбити буџет у целини и тиме натерати Владу на демисионирање“.<sup>85</sup>

Међутим, једна од кључних компоненти парламентарног система су и политичке странке. Плурализам политичких странака и њихова активност, нарочито оних опозиционих, омогућава да се правне одредбе које законодавној власти стоје на располагању, за контролу извршне – ставе у погон. „По Драгољубу Јанковићу, ту“, у првом члану Устава, „није установљен парламентарни режим, јер без политичких странака... или само са једном странком парламентарни систем не може функционисати“.<sup>86</sup> Устав је у члану 13. грађанима Краљевине Југославије ускратио право

---

<sup>83</sup> Л. М. Костић, *Коментар Устава Краљевине Југославије од 3 септембра 1931*, Београд 1934, стр. 4.

<sup>84</sup> Л. М. Костић, *Ibid*

<sup>85</sup> Л. М. Костић, *Ibid*

<sup>86</sup> С. Орловић, *Уставни положај органа власти у првој југословенској држави*, у Два века српске уставности, САНУ и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 292.

политичког удруживања на верској, племенској (односно националној) и регионалној основи. *Закон о заштити јавне безбедности и поретка у држави* (6. јануар 1929) је већ укинуо политичке странке са националним обележјима, али је ова забрана сада уграђена и у највишем правном акту.

Другим речима, Устав је грађанима забранио *слободно* политичко удруживање. Као резултат таквог уставноправног стања, на првим изборима за Народно представништво након доношења устава, који су одржани 8. новембра 1931, једини кандидат и једини победник избора била је листа генерала Петра Живковића, председника Министарског савета, на којој су се нашли представници Југословенске радикално-сељачке демократије, политичке странке коју је створила држава. Структура и дух Септембарског устава створили су једну скупштину апсолутно послушну влади.

#### ***4.1. Извршна власт – Краљ и Влада***

Пети одељак Устава из 1931. – чланови од 29. до 40. – садржи норме које „појединачно набрајају Краљеве функције и утврђују опсег *краљевске власти*“.<sup>87</sup> Поменути одељак започиње чланом 29, који у свом првом ставу дефинише монарха другачије него Видовдански устав. Први став члана 29. гласи овако: „Краљ је заточник народног јединства и државне целине. Он је чувар њихових свагдашњих интереса.“ Позивајући се на Вуков речник, Лаза М. Костић објашњава да реч „заточник“ означава човека који има да обави неки задатак и који је заузет бригом да га што успешније изведе, и наставља: „Краљ треба, дакле, да чува интегритет Државе и народно јединство; он има сав да се залаже да их сачува...“<sup>88</sup> Данас се сматра да је члан 29. Устава, са опсегом монархове власти као заточника народног јединства и државне целине, и чувара њихових свагдашњих интереса, „задржао и елементе диктатуре“.<sup>89</sup>

Синтагма „државне целине“, односила би се на интегритет државне области Краљевине Југославије. Нејасно је, међутим, шта се подразумева под изразом „народног јединства“. Да ли је реч о правном или политичком схватању народа? Ако је у питању правно схватање, онда се ради о свим грађанима Краљевине Југославије, без обзира на

---

<sup>87</sup> Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 82.

<sup>88</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 84.

<sup>89</sup> С. Орловић, *op. cit.*, стр. 291.

националне и верске особености; али ако је у питању политичко схватање, онда није јасно да ли се мисли на јединство југословенског народа, или на српско-хрватско-словенско јединство. Костић је уочио ову појмовну недоследност, али је био мишљења да је тешко разрешива: „И у уставним одредбама и у изјавама Владе могло би се наћи примера који би били у стању поткрепити и једно и друго гледиште.“<sup>90</sup>

Устав од 1931. је садржао још један члан којим је краљева диктатура – овога пута експлицитно – претворена у уставну норму. Ради се о члану 116, који је назван и „малим уставом“, и који гласи: „У случају рата, мобилизације, нереди и побуне, који би довели у питање јавни поредак и сигурност државе, или кад су до те мере уопште угрожени јавни интереси, Краљ може, у том изузетном случају, Указом наредити, да се привремено предузму све изванредне неопходно потребне мере у целој Краљевини или у једном њеном делу независно од уставних и законских прописа.

Све изузетно предузете мере поднеће се накнадно Народном председништву на сагласност“.

Цитирани члан је предвиђао случајеве суспензије и фактичке обуставе Устава. У току којих би Устав формално остао на снази, али се његове одредбе не би морале примењивати.<sup>91</sup> У расправи у вези са чланом 116. Слободан Јовановић каже да грађани не би у нередовним приликама стајали под законом, него под државним разлогом. И да би се правна држава претворила у полицијску државу, у којој би читав низ уставних гаранција датих грађанима престао да важи. „Значај члана 116 Устава“ – писао је Јовановић – „лежи сада у томе што би се под његовом владом, све те мере као што су притварање, протеривање, заточење, претрес стана итд. могле вршити и у оним случајима и на онај начин који закон није предвидео, - дакле и против закона. Полиција би се могла тим мерама служити онако и онолико како би и колико би она сама оценила за потребно.“<sup>92</sup>

Осим наведених ванредних овлашћења, опсег монархове власти простирао се на цивилне и војне, спољне и унутрашње послове, као и мирнодопске и ратне услове. Краљ потврђује и проглашава законе, поставља државне чиновнике, врховни је заповедник

---

<sup>90</sup> Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 84.

<sup>91</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 289.

<sup>92</sup> Љ. Кркљуш, *op. cit.*, стр. 525.

војске, даје војне чиновне по одредбама закона, ордене и друга одликовања (члан 29). Министар војске и морнарице премапотписује краљеве акте као врховног војног заповедника, и тиме постаје политички одговоран (члан 34). Према члану 30. Устава, монарх може амнестирати починиоце кривичних дела, дати помиловања појединцима, ублажити или смањити већ изречене казне.

Према Септембарском уставу краљ има право да представља државу у политичким односима са другим државама (чланови 31, 65). Спољну политику краљ уређује преко закључивања међународних уговора. Пошто међународни уговори имају третман закона, за потврду тих уговора потребно је „одобрење Народног претставништва“ (члан 65). Исти члан прописује да је пристанак скупштине потребан и за уговоре који се тичу преласка туђе војске преко државне територије, као и за отуђење и размену државне територије Краљевине Југосавије. У надлежност монарха спада и оглашавање одбрамбеног рата и закључивање мира. Али ако рат није одбрамбени, према члану 31. Устава монарху је потребан пристанак Народног представништва. То се дешава у случају да „земља није нападнута, или јој рат није оглашен од које друге државе“.

Ограничења краља су према Октоисаном уставу следећа. Краљеви акти немају правну снагу без премапотписа министра који је надлежан, или свих министара у случају указа којим се проглашава закон (члан 66). Такође, краљ „не може бити у исто време поглавар друге које државе без пристанка Народног Претставништва“ (члан 33). Он не може боравити ван земље дуже од шест месеци. У том случају краљева овлашћења преузима Намесништво (члан 40). Краљ није могао бити тужен, осим по приватној имовинској тужби (члан 35).

Када је у питању извршна, односно управна власт, како је названа у Уставу, њу врши Краљ преко одговорних му министара (члан 27). Краљ именује и разрешава министре, укључујући и председника Министарског савета, односно владе. Целокупан Министарски савет „стоји непосредно под Краљем“ (члан 77). „Уставна одредба да министри 'стоје под краљем' казује нам да све остаје унутар егzekутиве.“<sup>93</sup> Пре ступања на дужност министри полажу пред краљем заклетву да ће му бити верни и да ће радити по

---

<sup>93</sup> С. Орловић, *op. cit.*, стр. 295.



Уставу и законима. Министри су стајали на челу појединих ресора, али је могло бити и министра без портфеља. У овом делу уставних норми егзистира, пре свега, политичка одговорност министара према краљу. Министри су се могли кандидовати за народне посланике или сенаторе (члан 58).

Кривична одговорност министара је двострука. Краљ и Народна скупштина могу кривично оптужити министре за повреду Устава и земаљских закона, у току вршења министарске службе. Када оптужбу покреће краљ, „тај акт потписује председник владе, а с обзиром да иза председника владе мора стајати парламентарна већина, произилази да је парламент сагласан са краљевом оптужбом против министра.“<sup>94</sup> У случају да оптужбу покреће Скупштина, потребно је две трећине од укупног броја народних посланика да би се донела одлука о извођењу министра на суд. Покретање кривичног поступка против министара, за повреду Устава и закона, била је ретка прилика да се од стране Народне скупштине обори влада, нарочито ако је оптужени министар и председник Министарског савета. Али, за разлику од Видовданског устава, када је за покретање исте процедуре било потребно обезбедити гласове две трећине присутних посланика – Септембарски је устав отежао поступак за утврђивање кривичне одговорности министара, тражећи две трећине од укупног броја посланика, тако да је и смена Министарског савета овим путем била отежана.

Влада је зависила од законодавног тела сваке године, приликом доношења буџета. Народно представништво је одобравало државни буџет почетком новог редовног годишњег сазива, који вреди за годину дана унапред. Истовремено је решаван и завршни рачун за протеклу годину (члан 102). Претходни буџет се може продужити краљевим указом најдуже за четири месеца, ако се деси је Народна скупштина распуштена пре него што је решила буџет. Али ако се буџет не би решио ни у том року, краљ указом продужава стари буџет до краја нове буџетске године (103). „Неизгласавање закона о буџету значи уједно и крај владе.“<sup>95</sup> Пошто се државни порези и опште државне дажбине установљавају само законом: „Влада подноси Народној Скупштини од Главне Контроле оверени извештај о извршењу закључених уговора о државним зајмовима и њиховом утрошку у

---

<sup>94</sup> С. Орловић, *op. cit.*, стр. 296.

<sup>95</sup> С. Орловић, *Ibid*, стр. 295.

смислу закона“ (члан 104); и тада такође Министарски савет зависи од представничког тела, јер неизгласавање овог докумената може довести до пада владе.

Из наведених уставних решења се види да у Уставу из 1931. доминира, пре свега, политичка одговорност министра према краљу, а у мањем обиму према Народном представништву.

#### ***4.2. Законодавна власт – Краљ и Народно представништво***

Устав прописује да су носиоци законодавне власти краљ и Народно представништво и да је врше заједнички. Представништво је састављено од Сената и Народне скупштине (члан 26), односно горњег и доњег дома. Одредбе о организацији и надлежностима Народног представништва налазе се у седмом одељку Устава (чланови 50-76). У истом се одељку налазе и одредбе из домена краљеве надлежности, пре свега у вези са доношењем закона. Одредбе почињу члановима који регулишу питање Сената, затим следе оне које се тичу Скупштине, да би се касније низали чланови који се баве и једним и другим домом.<sup>96</sup>

Сенат се састоји од сенатора, чију половину именује Краљ док се друга половина бира на изборима (члан 50). Устав не регулише питање броја сенатора у Сенату, већ оставља да се то питање реши законом. Али оставља право Краљу да именује исти број сенатора колики буде био и број бираних по закону. Сенатор не може истовремено бити и народни посланик, и не може бити млађи од четрдесет година. Мандат бираних сенатора је шест година, а половини се мандат обнавља на сваке три године (члан 51). Пошто се Сенат никада не распушта, члановима горњег дома мандат не истиче истовремено, као што је случај са народним посланицима, већ се код Сената врши „делимично или *парцијално обнављање*.“<sup>97</sup> Лаза М. Костић је овако објаснио трајање мандата бираних сенатора: „Мандат ће свима сенаторима ипак трајати шест година, јер они који буду бирани 1935 отпашће тек 1941 године. Само првим изабраним сенаторима после увођења Сената неће безусловно мандат трајати шест година: половина њих отпашће после три године. Која ће то половина бити, одредиће се коцком... После тога, (3. јануара 1938)

---

<sup>96</sup> Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 137.

<sup>97</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 141.

отпада друга, преостала, половина итд.<sup>98</sup> Начин бирања сенатора је регулисан *Законом о избору сенатора* од 30. септембра 1931, којим је бирачко право изразито сужено. Активно бирачко право за избор сенатора имали су само: народни посланици, бански већници и председници општина сваке изборне јединице.<sup>99</sup>

За разлику од Устава из 1901, где је мандат краљевих сенатора био доживотан, Устав од 1931. је одредио да и мандат краљевих сенатора буде шест година (члан 52), исто као и код бираних, с тим што код краљевих сенатора „нема половичног обнављања, сваки испуњава пун рок мандата.“<sup>100</sup> Након истека мандата постављеног сенатора, краљ је именовао новог – односно попуњавао упражњено место, али тако да је могао поново именовати и исту особу за сенатора.

Сенат се састајао истовремено када и Народна скупштина и престајао радити када и она (члан 53). Али, с обзиром на то да се Сенат не може распустити, он постоји и онда када је Скупштина распуштена, само што нема с киме радити. Костић је сматрао да се одређени проблеми у функционисању Сената могу јавити у периоду када половини од изабраних сенатора, односно четвртини од укупног броја, истекне мандат – и поставља питање може ли Сенат у том периоду радити и да ли је способан за решавање. Ако би имали у виду члан 71. Устава, који одређује да „Сенат и Народна скупштина могу пуноважно решавати ако је на седници присутна једна трећина свих сенатора, односно посланика“ – што је и Костић уочио – онда би се могло рећи да Сенат може решавати и када је истекао мандат половини изабраних чланова Сената, односно четвртини од укупног броја. Ипак: „Један период крњега Сената не може се избећи. Извршна власт мора настојати да тај период буде што краћи, али га не може сасвим отклонити.“<sup>101</sup>

Доњи дом Народног представништва, Народну скупштину, чине посланици који се бирају „општим, једнаким и непосредним гласањем“ (члан 54). Скупштина се бира на четири године, а мандат посланика може престати и раније „у случајевима које предвиђа изборни закон.“ Број посланика такође прописује закон. Бирачко право је имао сваки држављанин Краљевине Југославије, који је то постао рођењем или је држављанство

<sup>98</sup> Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 141.

<sup>99</sup> Л. М. Костић, *Ibid*

<sup>100</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 143.

<sup>101</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 145.

касније стекао „прирођењем“, са навршеном двадесет и једном годином живота (члан 55). Бирачко право за жене, остављено је на решавање закону. Пасивно бирачко право за избор у звање сенатора и народног посланика имали су они који су поседовали држављанство по рођењу, или су морали, ако су га стекли накнадно, бити настањени у Краљевини Југославији најмање десет година (члан 57).

Сваки сенатор и народни посланик су представљали цео народ (члан 59). Сви сенатори и посланици полагали су заклетву да ће бити верни краљу „да ће чувати изнад свега јединство народа, независност државе и целину државне области, да ће Устав чувати и добро народа пред очима имати“ (члан 59). Заклетва чланова Народног представништва била је слична уставној дефиницији монарха. Као што је краљ заточник народног јединства и државне целине, тако и сенатори и посланици морају чувати „јединство народа“ и државну целину.

Покретање рада Народног представништва зависи од краља. Краљевим правима у том смислу бавио се члан 32. (из претходног, петог одељка Устава, у којем се регулише положај монарха). Краљ је имао право да представништво сазива у редовне и ванредне сазиве, затим да отвара и закључује његове седнице. Редован сазив је био предвиђен сваке године, док је ванредно краљ могао сазвати Народно представништво када нађе за сходно, или, по сили Устава у члану 31, када земљи буде објављен рат или буде нападнута. Краљ се служио престоном беседом, када је седнице отварао и закључивао лично, и посланицом или указом, када је то радио преко Министарског савета. Краљеву беседу, посланицу или указ потписивали су сви министри. Сенат и Скупштина су заседали заједно, када је краљ лично отварао и закључивао седнице беседом.

У свако доба, краљ је „по државној потреби“, могао Народно представништво позвати. Позивање Народног представништва у свако доба од стране краља, односи се на то да краљ позива домове „да наставе свој рад ако су *седнице одложене одн. одгођене*“.<sup>102</sup> Такође, краљ је указом могао распустити Народну скупштину и наредити нове изборе, а указ су потписивали сви министри. Краљ распушта само Скупштину, пошто се Сенат не може распустити. Постоје случајеви када краљ мора и када може распустити Скупштину и

---

<sup>102</sup> Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 101.

они се разликују. „Скупштина се мора распустити по истеку легислативне периоде, онда када је њеним члановима истекао мандат (чл. 54 Устава). Краљ је може распустити и пре истека мандата, кадгод за сходно нађе. Он може распустити скупштину и у редовном сазиву иако сазив не може да закључи. Изгледа само да Краљ не би могао распустити Скупштину за време рата.“<sup>103</sup>

Устав је одредио тачан датум сазивања редовног заседања Народног представништва: оно се сазива сваке године 20. октобра у Београду, краљевим указом, како стоји у члану 60. У случају рата, представништво се сазива у другом месту, у које је престоница измештена. Трећи став истог члана каже да се редован сазив се не може закључити док не буде решен државни буџет. Буџет се подноси Скупштини сваке године најдаље до 20. новембра (члан 102). А пошто буџетска година почиње 1. априла, нови буџет би морао да буде изгласан најкасније до краја марта. „Према томе, редован сазив може бити нормално закључен само марта месеца, он мора да траје 4-5 месеци.“<sup>104</sup>

Право на подношење законских предлога, односно законодавну иницијативу, имају влада и сви чланови Народног представништва, народни посланици и сенатори. Када је у питању извршна власт, коју чине краљ и Министарски савет, у првом ставу члана 63. се каже да законодавна иницијатива припада министрима, али да се она покреће „по овлашћењу Краљевом“ (члан 63). С обзиром да су министри потпуно зависни од краља, „значи да министри заправо преносе краљеву идеју или бар раде уз његову сагласност.“<sup>105</sup> Исти члан 63. у другом ставу даје право подношења закона сваком члану Народног представништва „чији предлог писмено помогне најмање једна петина чланова Сената односно Народне Скупштине“ (члан 63). Правни историчари су већ констатовали да је ова одредба практично укинула право појединца, посланика или сенатора, на законодавну иницијативу, која је постојала у претходним српским уставима.<sup>106</sup> „Овај конзервативни принцип квалификовања посланичке воље представља тежњу монарха да смањи опасност од неконтролисане посланичке иницијативе.“<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 101.

<sup>104</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 166.

<sup>105</sup> С. Орловић, *op. cit.*, стр. 297.

<sup>106</sup> С. Орловић, *Ibid*, стр. 298.

<sup>107</sup> С. Орловић, *Ibid*

Усвајање законских предлога од стране дводомног Народног представништва слично је као и у Уставу из 1901. године. Законски пројекат је постао закон онда када га у целини усвоје оба дома. И Скупштина и Сенат имају пораво да законе предлажу. Али ако један дом учини некакве измене, онда се законски предлог шаље дому који га је први предложио на поновно решавање. „Када се ове измене и допуне приме од Народне Скупштине односно Сената, сматра се да је Народно Претставништво предлог примило“ (члан 64). У случају да се домови не сагласе око законског предлога у целини или појединостима, предлог је одбијен и у истом сазиву се о њему не може више поново решавати. Законски предлог око којег није било сагласности оба дома, може се поновити у наредном сазиву, али ако и тада дође до исте ситуације „о томе законском предлогу одлучиће Краљ“ (члан 64). Краљ би такав законски предлог могао одбити, или пак усвојити један од предлога, Сената или Скупштине.<sup>108</sup> „Краљ се појављује као арбитар између скупштинског и сенатског решења закона само онда, ако се у *идућем* сазиву домови опет не сложе.“<sup>109</sup> Септембарски устав краља Александра Обреновића није предвиђао краљеву арбитражу у оваквим случајевима.

Сматра се да Сенат и Скупштина могу пуноважно решавати о законским предлозима ако је на седници присутна „једна трећина свих сенатора, односно посланика“ (члан 71), док је за пуноважно решавање потребна већина гласова присутних. Сматра се да је предлог закона о којем се гласало изгласан и ако је дошло до „равне поделе гласова“ (члан 71). Априлски устав, напротив, сматра да је предлог одбачен ако се гласови поделе једнако. О сваком законском предлогу мора се гласати два пута пре него што буде усвојен (члан 72). Устав је тражио квалификовану већину од три петине посланика или сенатора у случају да предлог за измену Устава долази од стране Сената или Народне скупштине (115). О изменама Устава решава краљ са Народним представништвом (члан 114).

Народно представништво има право да одобри и потврди међународне уговоре које краљ закључује са страним државама (члан 65). Потврда Народног представништва је неопходна зато што се ти уговори могу косити са државним законодавством. „Ако би Краљ имао право да овим уговорима пуноважно ангажује своју земљу, он би могао

---

<sup>108</sup> Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 173.

<sup>109</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 174.

заобилазним путем мењати постојеће законе, које је донео у сагласности са Народним претставништвом.<sup>110</sup> Устав због тога захтева одобрење међународних уговора од стране Народног представништва, као услов да их краљ након тога ратификује. За потврду чисто политичких споразума није потребно одобрење представништва. Али Народно представништво може овластити Министарски савет „да изда мере за неодложну примену предложеног уговора“ (трећи став члана 65). „То ће најчешће бити случај са трговинским уговорима којима се повећавају ставови увозних царина. Исти је случај са унутрашњим законодавством из ове области.“<sup>111</sup> У четвртом ставу члана 65. стоји да се државна територија „не може отуђити или разменити“ без одобрења представништва.

Закон који се изгласа у Скупштини и Сенату Краљ проглашава указом (члан 66). Указ премапотписују сви министри. Указ је садржао краљеву објаву да су Народна скупштина и Сенат Краљевине Југославије решили, односно изгласали одређени закон, и да га краљ потврђује и проглашава. Након тога је следио текст закона. „На крају текста Краљ додаје '*законску заповест*' или *клаузулу извршења* и ставља датум потврде и проглашења; то је *датум* којим ће се закон обележавати. Указ проглашења премапотписује министар који га је предложио Народном претставништву и, испод њега, чувар државног печата (министар правде), а испод Краљевог потписа следе потписи свих министара, чак и оних који су указ премапотписали (целог Министарског савета).“<sup>112</sup> Клаузула извршења садржала је краљеву „препоручу“, а заправо заповест министру правде да закон обнародује, затим, свим министрима да се о његовом извршењу старају и властима да по њему поступају, као и свима и свакоме да се проглашеном закону покорвају.

Народно представништво је имало „право анкете као и истраге у изборним и чисто административним питањима“ (члан 67). Ово право имала су оба дома засебно. Вршење анкете и истраге спроводило се преко нарочитих одбора и било је регулисано скупштинским и сенатским пословницима. Народни посланици и сенатори имали су и право да министрима постављају питања и интерпелације, а министри су били дужни да на њих одговоре у истом сазиву (члан 68). Наведена права имала су за циљ да обезбеде

---

<sup>110</sup> Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 175.

<sup>111</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 176.

<sup>112</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 177.

контролну и политичку функцију законодавног тела над извршном влашћу али – као што смо претходно образложили – Устав од 1931. је у члану 13. забранио слободно страначко организовање грађана и тиме прилично обесмислио контролу извршне власти коју је у члановима 67. и 68. био предвидео.

### 4.3. Судска власт

Краљевина СХС је наследила различите законе и правосудне системе на својој територији, и није успела да их уједначи у периоду док је постојала као парламентарна монархија. Изједначавање закона извршиће се тек у диктатури. „Већ 18. јануара 1929. године донет је *Закон о уређењу редовних судова за Краљевину Југославију* (курзив мој). Различитост правосудних система у држави тиме је престала да постоји, али је ново устројство правосудног система донело друге проблеме.“<sup>113</sup> Пошто је као модел за организацију државног правосуђа узет „пречански модел“,<sup>114</sup> у држави су као редовни судови предвиђени: срески, окружни, трговачки, апелациони и касациони. Последице оваквог уређења биле су такве да су котарски судови, на територији државе која је раније припадала Аустроугарској, постали срески судови. Док је на територији некадашње Србије и Црне Горе среске судове тек требало успоставити, пошто их ове области нису познавале. Такође, у Србији и Црној Гори је надлежност окружних судова требало променити. Нови модел правосуђа створио је и додатни проблем недостатка судија у Србији и Црној Гори.

Устав из 1931. је у свом деветом одељку – чланови 100. и 101. – донео опште одредбе када је у питању судска власт – утврђујући је као независну грану државне власти. У том смислу одређује се независност судова, и каже се да у „изрицању правде они не стоје ни под каквом влашћу но суде по законима“ (члан 100, став један). Устав одређује да се судови и судске надлежности установљавају само законом (члан 100, став два). Такође, законом се прописује и на који се начин врши избор и постављење судија и председника судова (члан 100, став три).

---

<sup>113</sup> Н. Ранђеловић, *op. cit.*, стр. 171.

<sup>114</sup> Н. Ранђеловић, *Ibid*



Посебност Устава од 1931. у односу на Устав од 1901. је увођење државних шеријатских судова, за грађане Краљевине Југославије који су исламске вероисповести. Шеријатски судови су били надлежни за један део грађанских парница у предметима наследног и породичног права: „У породичним и наследним пословима муслиманима суде државне шеријатске судије“ (члан 100, став четири). „Ово изузетно право признавао је Муслиманима Видовдански устав и, још пре њега, Сен Жерменски уговор о миру.“<sup>115</sup> Према *Закону о уређењу шеријатских судова, и о шеријатским судијама* од 29. марта 1929. године ти судови нису постојали као посебна организациона целина, већ су били посебна одељења среских и апелационих судова, и то само у крајевима државе где живе муслимани. У свом функционисању, шеријатске судије су биле независне од осталих судија у среским и апелационим судовима. Важно је напоменути и то да су шеријатски судови били државни органи судске власти, а шеријатске судије „државни чиновници а не чиновници Исламске верске заједнице.“<sup>116</sup>

Трећи став члана 100. о постављењу судија, према мишљењу Л. М. Костића, морао би да стоји уз остале ставове из члана 101. који се тичу регулисања судијске функције. Према *Закону о судијама редовних судова* (важећем 1934) за свако упражњено место судије нижих судова, мора се расписати стечај. „Између пријављених кандидата врши 'избор' министар правде и изабрано лице предлаже Краљу за постављење. Ово у ствари није никакав избор, него одабирање најповољнијег кандидата које врши један административни и, уз то, политички орган.“<sup>117</sup> Конкурс се не расписује за председнике окружних и апелационих судова, као и касационог суда, него њих Краљу предлаже министар правде – пошто саслуша мишљење Касационог суда, које није дужан да усвоји. Председника и потпредседника Касације поставља Краљ из реда касационих судија, након што саслуша мишљење Министарског савета.

Члан 101. прописује сталност судијске функције – односно да она може престати само под условима које је Устав и закон прописао, и никако другачије. „Судија не може бити лишен свога звања нити ма из кога узрока уклоњен са дужности, против своје воље без пресуде редовних судова или дисциплинарне пресуде Касационог суда“ (члан 101,

---

<sup>115</sup> Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 242.

<sup>116</sup> Л. М. Костић, *Ibid*

<sup>117</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 243.

став један). Ово значи и да судијска функција не може престати „т. зв. административним отпуштањем, једностраним и немотивисаним прекидом службеног односа од стране управне власти.“<sup>118</sup> Судијама се гарантује државна служба. Непокретност судија одређују ставови два и три истог члана. „Судија не може, ма и привремено бити упућен на другу плаћену или неплаћену јавну службу без свога пристанка и одобрења Касационог суда“ (члан 101, став два). „Судија може бити премештен само по своје пристанку“ (члан 101, став три). Непокретност судија значи да им је загарантован судијски положај кога су стекли, и да управна власт не може премештати судију на друге положаје по сопственом нахођењу без судијиног пристанка.

Услове по којима престаје судијска функција одређује четврти став члана 101: „Судија може бити у служби до навршетка седамдесет година свога живота. Пре тога рока судија се може ставити у пензију само по писменој молби или кад телесно или душевно тако ослаби да не може вршити своју дужност. Одлуку о пензионисању у овом последњем случају доноси Касациони суд“ (члан 101, став четири). Устав, дакле, прописује само четири услова под којим се судија може – против своје воље – послати у пензију: 1) старост (члан 101, став четири); 2) душевна или телесна слабост, која онемогућава вршење дужности (члан 101, став четири); 3) дисциплинска пресуда (члан 101, став један); 4) пресуда редовног кривичног суда (члан 101, став један).<sup>119</sup> На основу наведених одредаба Септембарског устава: „Судије су сасвим изузете испод дисциплинске власти управних органа; њима су они подвргнути само у административном погледу.“<sup>120</sup>

Међутим, Устав од 1931. године је одредбе о сталности и непокретности судија суспендовао чланом 119, који се налази у Прелазним наређењима Устава, и гласи: „Одредбе члана 101. овог Устава неће се примењивати за време од пет година од дана ступања у живот овог Устава“. Према тумачењу Л. М. Костића, ово би значило да судија може бити премештен на други положај без свог пристанка, као и то да може бити отпуштен из службе простом одлуком управне власти – као и сви други чиновници.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 244.

<sup>119</sup> Л. М. Костић, *Ibid*

<sup>120</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 245.

<sup>121</sup> Л. М. Костић, *Ibid*, стр. 246.

Члан 116. Устава према којем Краљ може „указом наредити да се привремено предузму све изванредне, неопходно потребне мере у целој Краљевини или у једном њеном делу независно од уставних и законских прописа“, могао је нарушити, између осталог, и независност судске власти.

## **V Закључак о начелу поделе власти у уставима из 1901. и 1931. године**

Устави из 1901. и 1931. године слични су по томе што монарх, који се налази на врху државе, има скоро исти опсег власти. Према решењима оба устава Краљ има законодавну и извршну власт и врши је према одредбама устава. Краљ преко министара предлаже законе, а затим их уз премапотпис надлежних министара потврђује и проглашава. Законодавну власт имају заједно Краљ и дводомно Народно представништво, као и право предлагања закона, а законске предлоге у име Краља подносе министри. Оба устава прописују да је функција краљевске власти да сазива парламент у редовне и ванредне сазиве, и да отвара, одлаже, и закључује његове седнице. По оба устава Краљ је неодговоран, и због тога за његове акте својим премапотписом одговарају надлежни министри. Што је уједно и ограничење краљевске власти јер његови акти морају имати премапотпис надлежног министра да би важили. Одредбе оба устава прописују да су министри на врху државне управе, непосредно под краљем који једног од њих именује за председника Владе. Министри полажу заклетву пред Краљем да ће му бити верни, и да ће поштовати Устав и законе. Оба устава кажу да је судска власт независна и да суди по закону, тако да се на њу може утицати само донетим законима, по процедури коју прописује Устав.

Нека од ограничења монархове власти по оба устава су: 1) Краљеви акти немају правну снагу без премапотписа министра који је надлежан, или свих министара у случају указа којим се проглашава закон (Септембарски устав). 2) Краљ не може бити у исто време поглавар друге државе без пристанка Народног Представништва. 3) Краљ представља државу у политичким односима са другим државама, а спољну политику

уређује преко закључивања међународних уговора. Пошто међународни уговори имају третман закона, за потврду тих уговора потребно је одобрење Народног представништва.

4) Пристанак парламента је потребан и за отуђење и размену државне територије.

У вези са решењима Априлског устава, извесна премоћ извршне власти у односу на законодавну је у следећем:

1) Чланови Владе не могу истовремено бити народни посланици или сенатори. У том смислу, када посланик или сенатор постане министар, аутоматски губи посланички мандат. Забраном спајања министарске функције и посланичког мандата уставна су решења отварала простор за формирање непосланичке владе, независно од скупштинске већине. Краљу је, самим тим, дат већи простор у поступку састављања Владе по сопственој жељи. Ипак, Устав није подразумевао да Влада буде искључиво професионална, пошто је постојала могућност да министри буду изабрани и од чланова доњег или горњег дома Народног представништва, с тим што би одмах изгубили посланички или сенаторски мандат.

2) Премоћ извршне власти у односу на законодавну види се и у томе што Народно представништво није могло да одбаци буџет у начелу. Неизгласавање буџета важно је средство у исказивању неповерења Влади. Такође, Краљ је, у случају да је Народна скупштина распуштена или одложена пре него што је решила питање буџета, имао право да указом, који премапотписују сви министри, и по одобрењу Државног савета, нареди вршење прошлогодишњег буџета, најдаље за годину дана.

3) Двodomни парламент је остављао простора Краљу да се меша у његов рад, ослањајући се, пре свега, на постављене сенаторе. Али је доживотни мандат краљевом вољом именованих сенатора и немогућност распуштања Сената, могао да послужи и као основа за политички отпор чланова сената краљевој самовољи. Краљ је могао да утиче на рад Сената тако што је имао право да постави председника Сената и два потпредседника. Док је Скупштина сама бирала председника, потпредседнике и секретаре, тако да је у том погледу имала већу аутономију у односу на Сенат.

4) Министри имају приступа у оба дома Народног представништва – Сенат и Народну скупштину – и када год затраже, оба су дома дужна да их саслушају. Међутим,

исто је право одузето парламенту, који нема право да захтева присуство министара на својим седницама. На тај начин је Скупштина – која је у целости изборни део дводомног парламента – пасивизирана, и сва се политичка иницијатива нашла у рукама Владе.

5) Ограничење демократије огледа се у томе што су активно бирачко право имали само они грађани који држави плаћају 15 динара непосредног пореза, без икаквих приреза. Што је представљало повећање пореског цензуса у односу на Устав из 1888. године, и смањење бирачког тела. За право на избор сенатора порески цензус је био већи. Грађани су морали да плате 45 динара непосредног пореза (такође без икаквих приреза).

Решења Априлског устава која иду у корист парламентаризма су:

1) Народно представништво није било политички беспомоћно, пошто је сваки члан оба дома имао право на посланичка питања, интерпелације, као и право на покретање истраге. Што је могло довести до пада министра, а потенцијално и Владе.

2) У процедури доношења закона, можемо рећи да је Скупштина имала почетну предност у односу на Сенат, зато што је Устав одредио да када је Краљ иницијатор закона онда Влада у име Краља подноси законске предлоге увек најпре Народној скупштини. То би значило да су краљеви предлози увек прво претресани од стране скупштине коју у целини бирају грађани.

3) Закони се нису могли ни издати, укинути, изменити, обуставити или протумачити било почесно било у целини; нити се предлог закона могао поднети Краљу на потврду, пре него што га Народна скупштина и Сенат појединце и у целини већином гласова усвоје. Из тога произилази да је ово уставно решење такво да Краљ не би могао самовласно издавати нове законе, или укидати и мењати постојеће, без сагласности парламента.

4) Устав је гарантовао непосредно и слободно бирање посланика за Народну скупштину, тајним гласањем. Грађани су имали право збора и договора, као и право на удруживање. Гарантована је слобода штампе, и забрањено је увођење цензуре законом (али није и онемогућено ограничење слободе штампе другим средствима). Ова права су од

пресудне важности за формирање слободног јавног мњења и несметан рад политичких странака, неопходних за постојање парламентарног живота.

На основу свега горе реченог, можемо констатовати да у Уставу од 1901. године заиста постоје ограничења која ометају независност парламента као носиоца законодавне власти, али његова позиција правно и политички није безнадежна, па самим тим ни премоћ извршне власти није апсолутна. Изнети закључак иде у прилог тези да је Априлски устав ипак подрезује одређени вид парламентаризма, иако то није био главни циљ једног од његових твораца – краља Александра Обреновића. Политички догађаји након доношења устава такође потврђују изнету тезу. Након пада прве владе Михаила Вујића под утицајем двора, друга влада Петра Велимировића пала је отказивањем подршке у скупштини 5. новембра 1902. године. Два дана након тога је одржана још једна скупштинска седница на којој је Краљ указима поставио владу генерала Димитрија Цинцар-Марковића, и одложио седнице Народног представништва за два месеца. Неуставно закључење скупштинског сазива уследило је јануара 1903. а истовремено је и указом продужен буџет, без распуштања скупштине и расписивања нових избора, што је такође био неуставан потез Краља. Неуставно одлагање и закључење скупштине „сведочи да је парламентарност била уграђена у дух устава, ако и није била исписана словом његових прописа.“<sup>122</sup>

Устав из 1931. године је Краљевину Југославију одредио као наследну и уставну монархију, изостављајући помен Народног представништва, и назив „парламентарна“. Изостанак ових назива из уставног одређења државе показује јасне намере уставотворца да ослаби политички утицај парламента као главног носиоца законодавне власти. Указивање на то да је парламентаризам наводно у духу Септембарског устава, пошто посланици имају право анкете, посланичких питања и интерпелације, као и то да министри имају право да буду истовремено и народни посланици – као што је аргументовао Л. М. Костић – не представља довољан услов да би се потврдило постојање

---

<sup>122</sup> Шири цитат: „Ако је бизаран мартовски државни удар са суспензијом устава на 45 минута био речита потврда да под Уставом од 1901. није био могућ лични режим, ово узастопно одлагање и закључење скупштине јасно сведочи да је парламентарност била уграђена у дух устава, ако и није била исписана словом његових прописа. Напуштање парламентаризма отуда је закономерно водило и гажењу устава.“ М. Стефановски, *op. cit.*, стр. 244.

парламентаризма у Уставу. Зато што је Устав од 1931. грађанима забранио слободно политичко удруживање, тиме што је ускратио право политичког удруживања на верској, националној и регионалној основи. На тај начин није испуњен неопходан услов за слободно формирање политичких странака и постојање вишестраначког парламентарног живота. Забрана слободног политичког удруживања је истовремено отворила пут за стварање политичких странака блиских државном врху, и, самим тим, једног парламента апсолутно послушног Краљу и Влади. Тако је децембра 1931. држава створила политичку странку под називом Југословенска радикално-сељачка демократија (године 1933. мења назив у Југословенска национална странка). Након убиства краља Александра 1934. Милан Стојадиновић формира Југословенску радикалну заједницу, као нову режимску странку.

Устав је дефинисао Краља као заточника народног јединства и државне целине, и чувара њихових свагдашњих интереса – задржавајући тиме елементе диктатуре и јасно ставио до знања ко има превагу у систему поделе власти, односно ко је изнад поделе власти. Из овакве уставне дефиниције монарха логично следи и уставно овлашћење да Краљ може у изузетним околностима указом наредити предузимање изванредних мера на територији целе државе, или једног дела, независно од уставних и законских прописа. Краљеве мере морају се накнадно поднети на сагласност Народном представништву, али, као што смо малопре констатовали, Септембарски је устав створио парламент послушан Краљу.

Права дводомног Народног представништва сужена су и следећим уставним решењима: 1) Устав је отежао покретање кривичне одговорности министара од стране скупштине тиме што је одредио да је за извођење министра пре суд неопходно *две трећине од укупног броја посланика*; 2) Када посланик или сенатор подноси законски предлог мора га подржати писмено најмање *једна петина* чланова Сената односно Народне Скупштине. Чиме се практично *укида* право појединца, посланика или сенатора, на законодавну иницијативу; 3) Устав је олакшао изгласавање закона тако што је одредио да је предлог закона изгласан и ако је дошло до *равне поделе гласова*. Чиме је предупредио евентуалну несагласност у једностраначки послушном парламенту; 4) Устав је посланике и сенаторе додатно морално обавезао на послушност Краљу. Наиме, заклетва народних

посланика и сенатора Краљу, била је слична уставној дефиницији монарха. Као што је Краљ заточник народног јединства и државне целине, тако и сенатори и посланици имају задатак да *чувају јединство народа и државну целину*.

Једино је приликом доношења годишњег буџета Влада формално зависила од законодавног тела пошто је Народно представништво могло да одбаци буџет у начелу и тиме обори Владу. Али је то било мало вероватно, имајући у виду какав је парламент направљен.

Септембарски је устав својим одредбама практично укинуо независност парламента као главног носиоца законодавне власти, довео тиме у питање поделу власти, и истакао Краља као пресудног чиниоца у држави. Због свега наведеног, може се рећи да је Устав од 1931. довео до *недемократског јединства власти*.

Априлски и Септембарски устав прописују да је Народно представништво дводомно и да се састоји од Народне скупштине и Сената. И један и други устав познају институцију краљевих сенатора, чланова горњег дома. Али ту се сличности у вези са дводомним парламентом завршавају. Разлике између одредаба које се тичу Народног представништва, посланика и сенатора, као и изборног права за ова тела, много су значајније и на основу њих добијамо сасвим другачију позицију дводомног парламента у Краљевини Србији 1901. од оне у Краљевини Југославији 1931. године.

1) Априлски устав прописује да српски грађани имају право слободног политичког удруживања, збора и договора, што Септембарски устав не познаје, пошто забрањује политичке странке на националним (племенским), верским или регионалним основама. Решења Априлског устава су, самим тим, погоднија за стварање вишестраначког парламента као основе либералног парламентаризма. Насупрот томе, решења Септембарског устава довела су до стварања једнопартијског парламента.

2) Априлски устав не дозвољава да министри истовремено буду и народни посланици или сенатори, што није у духу парламентаризма. Септембарски устав познаје право министара да буду народни посланици или сенатори, али ако се ово решење сагледа у оквиру других решења устава, произилази да је посланички мандат министара само средство које пружа гаранцију да се владин предлог закона брже усвоји у парламенту,



пошто је велика вероватноћа да ће министри гласати за усвајање законског предлога своје Владе.

3) Априлски устав не дозвољава да Народно представништво одбаци буџет у начелу, док Септембарски устав то дозвољава. Међутим, одбацивање буџета у начелу у Уставу из 1931. године не представља велику гаранцију за постојње независног парламента пошто је устав омогућио формирање послушног једнопартијског представништва које нема интереса да се на овај начин супротстави Влади. Са друге стране, можемо рећи да је Априлски устав забранио одбацивање буџета у начелу, баш зато што није постојала гаранција да ће слободно изабран вишестраначки парламент увек подржати Владу.

4) Оба устава дозвољавају да сваки члан оба дома имао право на посланичка питања, интерпелације, као и право на покретање истраге. Али, то је могло довести до пада министра, а потенцијално и Владе, само у вишестраначком парламенту Априлског устава, али не и у једностраначком парламенту Септембарског устава.

5) Доживотни сенатори постављени од стране Краља у горњем дому, били су основна гаранција круне у Априлском уставу да може утицати на рад дводомног парламента. Према решењима Септембарског устава, краљеви сенатори били су постављени на шест година. Ипак, утицај круне је био неупоредиво већи, пошто нису само постављени сенатори били зависни од Краља, него и посланици – који су припадали политичкој странци коју је основала држава и подржавао Краљ.

6) Ограничења демократије у Априлском уставу огледа се у прописивању пореског цензуса за пасивно и активно бирачко право. Септембарски устав ово није познавао, већ је дао изборно право свим мушким грађанима. То је, међутим, значило да грађани имају право да гласају за краљеву странку.

7) Устави су истоветни када је у питању кривична одговорност министара. Тако уставни прописују да је за извођење министра на суд неопходно две трећине од укупног броја посланика.

8) Разлике су присутне и по питању тога када парламент може пуноважно решавати. Према Априлском уставу оба дома Народног представништва о свим питањима могу решавати ако је на седници присутно више од половине уставом одређеног броја посланика или сенатора. Док Септембарски устав за пуноважно решавање прописује да на седници мора бити присутна једна трећина свих посланика или сенатора. За пуноважне закључке, Априлски устав прописује да је потребна већина гласова присутних чланова, исто као и Септембарски. Међутим, када се гласови поделе једнако, Априлски устав сматра да је предлог одбачен, а Септембарски да је примљен.

9) Септембарски устав прописује да када посланик или сенатор подноси законски предлог мора имати подршку најмање једне петине чланова Сената односно Народне Скупштине. Овом се одредбом, као што је већ констатовано, укида право појединца, посланика или сенатора, на законодавну иницијативу. Априлски устав није познавао оваква непарламентарна решења.

10) Устави се значајно разликују када је у питању дефиниција монарха. Априлски устав не познаје Краља као заточника народног јединства и државне целине, те чувара њихових свагдашњих интереса. Као ни решење Септембарског устава по којем Краљ, у специфичним околностима, указом може ставити устав и закон ван снаге.

У историји српско-југословенске државности, устав из 1901. и 1931. године не спадају у уставе који су допринели успостављању либералног парламентаризма, као ни успешној подели власти. Али, када се карактер парламентаризма и спровођење начела поделе власти у овим уставима упореде, може се закључити да је у својим одредбама Априлски устав те принципе садржао у већем степену него Септембарски.

## Литература

1. Божић И., Ћирковић С., Екмечић М., Дедијер В., *Историја Југославије*, Београд 1972.
2. Батаковић Д. Т., Протић М. Ст., Самарџић Н., Фотић А., *Нова историја српског народа*, Београд 2007.
3. Bataveljić Dragan, *Načelo podele vlasti od antičkog polisa do modernih država*, Београд 1999.
4. Ђорђевић Димитрије, *Огледи из новије балканске историје*, Београд 1989.
5. Јовановић Слободан, *О држави*, Београд 1990.
6. Јовановић Слободан, *Влада Александра Обреновића*, део I, Београд 1990.
7. Јовановић Слободан, *Влада Александра Обреновића*, део II, Београд 1990.
8. Jelavich Barbara, *History of the Balkans*, vol. I, Cambridge University Press, New York 1983.
9. Jelavich Barbara, *History of the Balkans*, vol. II, Cambridge University Press, New York 1983.
10. Костић Лаза М., *Коментар Устава Краљевине Југославије од 3 септембра 1931*, Београд 1934.
11. Кркљуш Љубомирка, *Правна историја српског народа*, Нови Сад 2003.
12. Милић Д. А., *Др Драгољуб Јовановић - човек који је дисао борбом*, Београд 2007.
13. Новаковић Стојан, *Двадесет година уставне политике у Србији 1883-1903*, Београд 1912.
14. Протић Милан Ст., *Радикали у Србији – идеје и покрет – 1881-1903*, Београд 1990.
15. Продановић Јаша, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Београд 1936.
16. Ранђеловић Небојша, *Историја права II – основи српске историје права*, Ниш 2008.
17. Стојановић Драган М., *Уставно право*, књига II, Ниш 2009.
18. Sghevill Ferdinand, *A History of the Balkans*, Dorset Press, New York 1991.
19. Fišer Bernd J., *Balkanski diktatori*, Београд 2009.
20. Hobsbawm Eric, *Age of extremes*, Abacus, London 1995.

## Чланци

1. Добривојевић И., *Државна репресија у доба диктатуре краља Александра 1929-1935*, ИСИ, Београд 2006.
2. Јевтић Драгош, *Устав од 1901. године*, у Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903, Зборник САНУ, Београд 1988.
3. Krestić Vasilije, *Essential Disputes between the Serbs and the Croats in the course of History*, The Serbian Question in The Balkans, Faculty of Geography, University of Belgrade, Belgrade 1995.
4. Кривокапић Г., *Француско виђење унутрашње политике Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у време њеног конституисања 1918-1921*, у књизи Југословенско-

француски односи: поводом 150 година од отварања првог конзулата у Србији, Историјски институт, Београд 1990.

5. Поповић Д. М., *Упоредни поглед на српске уставе*, у Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века, Београд 1990.
6. Стефановски Мирјана, *Парламентаризам по Уставу од 1901. године*, у зборнику Два века српске уставности, САНУ и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.
7. Орловић Слободан, *Уставни положај органа власти у првој југословенској држави*, у Два века српске уставности, САНУ и Правни Факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.
8. Farli Bridžit, *Aleksandar Karađorđević i kraljevska diktatura u Jugoslaviji*; u: Bernd J. Fišer (prir.), *Balkanski diktatori*, Beograd 2009.

### **Извори**

1. Ранђеловић Небојша, Тодоровић-Крстић Миљана, *Одабрани извори из државноправне историје јужнословенских народа*, Београд 2009.

**Сажетак:** рад се бави упоредном анализом начела поделе власти у октроисаним уставима Краљевине Србије из 1901. и Краљевине Југославије из 1931. године. Оба устава подарена су од стране краља без учешћа уставотворне скупштине, у намери да се оствари премоћ уставног монарха у односу на друге гране власти, пре свега законодавну. Устави нису имали за циљ увођење парламентарног система. У раду су испитана уставна решења сваког устава посебно, нарочито у вези са поделом власти, положајем парламента и положајем краља. А затим је дата и њихова заједничка анализа, како би се утврдило који је устав предњачио у повећању опсега власти краља и смањивању моћи парламента.

**Кључне речи:** подела власти, извршна власт, законодавна власт, краљ, скупштина, сенат, уставне одредбе, уставна решења.

**Summary:** The paper deals with the comparative analysis of the principle of separation of powers, imposed in the Constitution of the Kingdom of Serbia in 1901. and the Kingdom of Yugoslavia in 1931. Both the constitution bestowed by the king without the participation of a constituent assembly, in order to achieve the supremacy of constitutional monarch in relation to the other branches of government, primarily legislative. Constitutions are not aimed at the introduction of the parliamentary system. The paper examined constitutional arrangements of each special constitution, especially regarding the separation of powers, Parliament position and the position of the king. Then the data and their joint analysis, to determine who spearheaded the constitution to increase the scope of the authority of the king and reducing the power of parliament.

**Keywords:** separation of powers, the executive, the legislative power, the king, the parliament, the Senate, the constitutional provisions, constitutional solutions.

## Биографија

Владимир Вељковић је рођен 27. маја 1980. године у Нишу. Завршио је историју на Филозофском факултету Универзитета у Нишу 2008. године. Мастер студије из историје права на Правном факултету Универзитета у Нишу уписао је школске 2012-13 године. У периоду од 2010-14. и 2015-16 радио је као новинар на Радију *Глас* Епархије нишке, где је реализовао преко стотину ауторских емисија и радио прилога. До сада је објавио неколико десетина аналитичких текстова на сајтовима Двери српске, Видовдан, Нова српска политичка мисао и Пешчаник, а од 2017. објављује и у нишком часопису Пресинг. Тренутно ради као професор верске наставе у основној школи Добрила Стамболић и средњој школи Душан Тривунац Драгош у Сврљигу.